

EDUCAÇÃO SUPERIOR IBEROAMERICANA: UMA ANÁLISE PARA ALÉM DAS PERSPECTIVAS MERCADOLÓGICAS DA PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO

MARIA DE LOURDES PINTO DE ALMEIDA
AFRÂNIO MENDES CATANI

[Organizadores]

Afrânio Catani | Antonio Bolívar | António Francisco Cachapuz | Carlos Mazzola | César Geronimo Tello | Catarina de Almeida Santos | Elisabete Monteiro de Aguiar Pereira | Elton Luiz Nardi | Fabíola Bouth Grello Kato | João dos Reis da Silva Junior | Joviles Vitorio Trevisol | Luciana Rodrigues Ferreira | Luiz Carlos Luckmann | Maria de Lourdes Pinto de Almeida | Margarita Victoria Rodríguez | María Leonor Conejeros Solar | María Verónica Leiva Guerrero | Mariluce Bittar | Regina Maria Michelotto | Rosel Bolívar Ruano | Sandra Veit Pillatti Maresch | Sílvia Helena Andrade de Brito | Wercy Rodrigues Costa Júnior





CLACSO

Secretario Ejecutivo Pablo Gentili

Directora Académica: Fernanda Saforcada

Área de Producción Editorial y Contenidos Web

Coordinador Editorial: Lucas Sablich

Coordinador de Arte: Marcelo Giardino

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

EEUU 1168| C1101 AAx Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145/9505 | Fax [54 11] 4305 0875| e-mail clacso@clacso.edu.ar | web www.clacso.org

CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI)



Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

A versão impressa poderá ser encontrada no site da editora Mercado de Letras, Campinas, Brasil.

www.mercado-de-letras.com.br



**Rua João da Cruz e Souza 53
Jd. Chapadão | Campinas - SP
CEP: 13070-116**



(19) 3241 - 7514



(19) 3241 - 9856

site: www.mercado-de-letras.com.br



e-mail: livros@mercado-de-letras.com.br

Educação superior iberoamericana : uma análise para além das perspectivas mercadológicas da produção de conhecimento / Maria de Lourdes Pinto de Almeida ... [et.al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2015.
E-Book.

ISBN 978-987-722-073-5

1. Educación Superior. 2. iberoamérica. I. Pinto de Almeida, Maria de Lourdes
CDD 378

Fecha de catalogación: 21/04/2015

MARIA DE LOURDES PINTO DE ALMEIDA
AFRÂNIO MENDES CATANI
(Organizadores)

**EDUCAÇÃO SUPERIOR IBEROAMERICANA: uma análise para além das
perspectivas mercadológicas da produção de conhecimento**

Autores Colaboradores:

Afrânio Catani – Universidade de São Paulo - Brasil
Antonio Bolivar – Universidad de Granada - Espanha
Antonio Francisco Cachapuz – Universidade de Aveiro – Portugal
Carlos Francisco Mazzola _ Universidad Nacional de San Luis- Argentina
Cesar Geronimo Tello – Universidade Tres de Febrero – Argentina
Catarina de Almeida Santos – Universidade de Brasilia – UnB- Brasil
Elisabete Monteiro de Aguiar Pereira – Universidade Estadual de Campinas- Brasil
Elton Luiz Nardi – Universidade do Oeste de Santa Catarina – UNOESC – Brasil
Fabíola Bouth Grello Kato - Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR- Brasil
João dos Reis da Silvia Junior – Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR- Brasil
José Camilo dos Santos Filho – Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP-
Brasil
Joviles Vitório Trevisol – Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS – Brasil
Luciana Rodrigues Ferreira – Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR- Brasil
Luiz Carlos Luckman – Universidade do Oeste de Santa Catarina – UNOESC - Brasil
Maria Cristina Parra Sandoval – Universidad del Zulia – Venezuela
Maria Verônica Leiva Guerrero – Pontificia Universidad Catolica de Valparaiso – Chile
María Leonor Conejeros Solar – Pontificia Universidad Católica de Valparaíso – Chile
Maria de Lourdes Pinto de Almeida – Universidade do Oeste de Santa Catarina –
UNOESC – SC / GEPES NACIONAL Universidade Estadual de Campinas –
UNICAMP - Brasil
Margarita Victoria Rodríguez – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS –
Brasil
Mariluce Bittar – Universidade Católica Dom Bosco – UCDB – Brasil
Mirian Lucia Gonçalves – Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP – Brasil
Regina Maria Michelotto – Universidade Federal do Paraná – UFPR – Brasil
Rosel Bolívar Ruano – Universidad de Granada – Espanha
Sandra Veit Pillatti – Universidade do Oeste Catarinense – UNOESC – Brasil
Silvia Helena Andrade de Brito – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul –
UFMS- Brasil
Wercy Rodrigues Costa Júnior – Universidade Católica Dom Bosco – UCDB – Brasil

Comité Académico Editorial

Adrian Ascolani (Universidad Nacional de Rosario. Argentina)

Antonio Bolívar (Universidad de Granada. España)

Antonio Theodoro (Universidad Lusófona. Portugal)

Carlos Miñana Blasco (Universidad Nacional de Colombia. Colombia)

Debora Cristina Jeffrey (Universidade Estadual de Campinas)

Enrique Daniel Andrés Martínez Larrechea – Instituto Universitario Centro Latinoamericano de Economía Humana – CLAEH / Uruguay

Enrique del Percio – Universidad de Buenos Aires – UBA / Universidad Nacional Tres de Febrero – UNTREF

Fátima Antunes (Universidade do Minho. Portugal)

Héctor Rubén Cucuzza (Universidad Nacional de Luján. Argentina)

Jaime Morelez Vasquez (Universidade COLIMA. México)

José Camilo dos Santos Filho (Universidade Estadual de Campinas. Brasil)

María del Carmen Lopes Lopes (Universidade de Granada)

Mariano Fernández Enguita (Universidad de Madrid)

Miryan Southwell (Universidade Nacional de La Plata – UNLP – Argentina)

Pablo Gentili (Universidad Estadual de Rio de Janeiro – UERJ – Brasil – CLACSO)

Pablo Pineau (Universidad de Buenos Aires – UBA- Argentina)

Rosane Sarturi (Universidad Federal de Santa María. Brasil)

Telmo Marcón (Universidad de Passo Fundo. Brasil)

Verónica Leiva (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Chile)

Virginio de Sá (Universidade do Minho – UM – Portugal)

SUMÁRIO

Apresentação: Educação Superior Iberoamericana: uma análise para além das perspectivas mercadológicas da produção de conhecimento

Maria de Lourdes Pinto de Almeida

Afrânio Mendes Catani

Primeira Parte: *Políticas educacionais no contexto da educação superior*

Capítulo I

Las políticas educativas en Latinoamérica: 1990-2012. Derroteros: avances y preocupaciones

César Tello

Capítulo II

Docencia e Investigación en el contexto de la Universidad actual

Antonio Bolívar

Rosel Bolívar Ruano

Capítulo III

Propósitos da universidade e novas formas de sua responsabilidade social

José Camilo dos Santos Filho

Capítulo IV

Ações afirmativas e política de cotas no Brasil: posições político-sociais em debate

Sandra Veit Pillatti

Elton Luiz Nardi

Segunda Parte: *Estudios de caso em Argentina, Chile e Brasil*

Capítulo V

La Universidad de los gobiernos Kirchner

Carlos Francisco Mazzola

Capítulo VI

El cambio en los sistemas de financiamiento de la educación superior chilena: ¿lucro o calidad?

María Verónica Leiva Guerrero.

María Leonor Conejeros Solar

Capítulo VII

Políticas de educação superior no Brasil: um estudo da relação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) com o setor produtivo (1980-1992)

Maria de Lourdes Pinto de Almeida

Capítulo VIII

Contribuições da educação geral na formação de médicos e pedagogos egressos de uma universidade pública

Mirian Lúcia Gonçalves / Elisabete Monteiro de Aguiar Pereira

Capítulo IX

Movimentos Sociais e Universidade Popular no Brasil: a experiência de implantação da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS
Joviles Vitório Trevisol

Capítulo X

Implantação do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) em Mato Grosso do Sul
Margarita Victoria Rodriguez
Sílvia Helena Andrade de Brito

Capítulo XI

O modelo comunitário de Educação Superior
Luiz Carlos Lückmann

Terceira Parte: *Perspectivas mercadológicas na produção de conhecimento*

Capítulo XII

A produção do conhecimento na expansão da educação superior no Brasil
Regina Maria Michelotto
Catarina Almeida Santos
Afrânio Mendes Catani

Capítulo XIII

Política de avaliação da pós-graduação em educação – a criação e implementação do modelo baseado na produtividade e na quantidade da produção
Mariluce Bittar
Wercy Rodrigues Costa Júnior

Capítulo XIV

O papel da CAPES e do CNPq após a reforma do Estado brasileiro: Indução de pesquisa e da produção de conhecimento
João dos Reis Silva Jr.(UFSCar)
Fabíola Bouth Grello Kato (Ufscar/CNPq)
Luciana Rodrigues Ferreira-(UFSCar)

POSFACIO

A universidade na encruzilhada de paradigmas
Antônio Francisco Cachapuz

APRESENTAÇÃO: EDUCAÇÃO SUPERIOR IBEROAMERICANA: uma análise
para além das perspectivas mercadológicas da produção de conhecimento
Maria de Lourdes Pinto de Almeida
Afranio Mendes Catani

Na realidade é possível prever ‘cientificamente’ apenas a luta, mas não os momentos concretos dela, que não podem deixar de ser resultados de forças contrastantes em contínuo movimento, irreduzíveis a quantidades fixas, já que nelas a quantidade transforma-se continuamente em qualidade. Na realidade, pode-se ‘prever’ na medida em que se atua, em que se aplica um esforço voluntário e, desta forma, contribui-se concretamente para criar o resultado ‘previsto’. A previsão revê-la, portanto, não como um ato científico de conhecimento, mas como a expressão abstrata do esforço que se faz, o modo prático de criar uma vontade coletiva.
(GRAMSCI, 1995, p. 162)¹

A universidade ocupa uma posição central para se promover um desenvolvimento conjunto e auto-sustentado. É a partir dela que se pode articular um amplo programa de Pesquisa & Desenvolvimento que contemple os mais variados interesses sociais. O próprio papel da pesquisa acadêmica se redefine em função dessa problemática da soberania nacional. Contudo, a sobrevivência da universidade dependerá dos financiamentos. Isso poderá lançá-la definitivamente na concorrência do mercado do conhecimento, tornando-a direcionada pelos interesses imediatos do mercado e pelos imperativos da demanda industrial. Nesse sentido, ela tenderá a ser um prolongamento da pesquisa industrial, mantendo seu tradicional processo de reprodução de seus quadros com fundos públicos. Por outro lado, a universidade pública pode se reafirmar como um centro de ressonância dos problemas nacionais, e determinar-se conforme um projeto mais vasto no qual o mercado, as empresas estariam subordinados aos interesses mais amplos de um desenvolvimento econômico não excludente internamente e não subordinado externamente.

Resta lembrar que todo o desenvolvimento teco-científico recente em nada tem contribuído para a diminuição da desigualdade entre as nações e para a eliminação da iniquidade da desigual distribuição de renda, geradora concentração da riqueza e privilégios sociais, de integração de apenas uma parte das nações ao mercado global,

¹GRAMSCI, A. *Concepção dialética da História*. Trad. C. N. Coutinho, 10. ed..
Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995 p. 162.

relegando a grande maioria de exclusão do próprio mercado nacional, criando uma grande faixa de miséria globalizada. Trata-se de limites e contradições do capitalismo globalizado. Limites, pois tais problemas não seriam resolvidos no interior do modelo atual de globalização. Tal modelo tem propiciado à ciência “*metamorfosar-se*” em técnica e está em força capitalista de produção. Trata-se de uma civilização para poucos. Os avanços da ciência e da técnica não se traduzem necessariamente na redução ou eliminação das desigualdades... Ao contrário preservam, recriam ou aprofundam as desigualdades. Nesse “*Carrefour*” de tendências econômicas, políticas e ideológicas, a universidade pública encontra seu desafio máximo. Trata-se, sobretudo de redefinir, reafirmar e reinventar o seu papel social. Se antes da era da “globalização” caberia ao Estado definir e orientar as metas de Pesquisa & Desenvolvimento, com a globalização esse papel deve ser “repensado”, sem que isso lhe retire a capacidade de articulação de políticas com fins nacionais.

Diante de todos esses questionamentos os organizadores deste livro decidiram elaborar uma coletânea com autores de vários países, fazendo com que cada pesquisador trouxesse como contribuição as investigações que tem realizado sobre a Educação Superior numa perspectiva do local para o global e vice versa, em um recorte ibero-americano, discutindo a realidade da Universidade na América Latina, em Portugal e na Espanha.

Esta obra foi dividida em três partes: a primeira discute as Políticas educacionais no contexto da educação superior; a segunda apresenta estudos de caso diante do tema em questão na Argentina, Chile e Brasil; e a última parte traz uma reflexão sobre Educação Superior e a produção de conhecimento neste século XXI. Fechando a discussão ou abrindo um novo debate, (vale a pena lembrar uma frase do velho Marx “todo ponto de partida é um ponto de chegada e todo ponto de chegada é um ponto de partida”), Antonio Cachapuz, um pesquisador português, nos brinda com uma reflexão sobre o papel da Universidade na encruzilhada de paradigmas.

O capítulo que abre o debate aqui proposto se intitula *Las políticas educativas en Latinoamérica: 1990-2012. Derroteros: avances y preocupaciones* de autoria de Cesar Gerónimo Tello, que descreve de modo panorâmico quais foram os principais rumos das políticas educacionais na nossa região de onde avançaram os governos nos últimos vinte anos. Deste modo o autor analisa as principais linhas de ação das políticas educacionais neste período. Para Tello o período de análise das últimas décadas de políticas educacionais foram marcadas por pressões de organismos internacionais,

novos perfis de Estado, mudança de governo, dentre outros fatores. No capítulo se fará um debate sobre o binômio neoliberalismo e posneoliberalismo para compreender quais são as continuidades e rupturas nas políticas educacionais da região, sinalizando de algum modo que as consequências continuam sendo as mesmas durante os últimos vinte anos.

Na sequência teremos uma discussão sobre *Docencia e Investigación en el contexto de la Universidad actual* escrita por Antonio Bolívar e Rosel Bolívar Ruano, ambos da Universidade de Granada na Espanha. Este capítulo traz uma revisão atual das tarefas nucleares da identidade do trabalho acadêmico tanto na docência quanto na investigação. Em primeiro lugar, os autores contextualizam a Universidade na sociedade do conhecimento e diante das pressões neoliberais para, em um outro momento, situarem a docência e a investigação no espaço pedagógico em que se podem estabelecer relações extremamente relevantes. Essas relações, para alguns são indissolúveis, para outros se encontram fragilizadas, dependendo do contexto e da política. Para os autores se faz necessário entender a educação superior com um “scholarship”, na concepção de Boyer (1990) e desenvolvida por Shulman (2004), que onde a educação superior deve se situar dentro do trabalho acadêmico, no mesmo nível que a atividade de pesquisa. Uma educação entendida como pesquisa (“scholarship of teaching”), segundo os autores, aposta na necessidade de se investigar a educação, como requisito indispensável para promover a qualidade da docência. Vale a pena conferir este debate!

Discutindo os *Propósitos da universidade e novas formas de sua responsabilidade social*, José Camilo dos Santos Filho analisa em seu capítulo, o problema da responsabilidade social da universidade refletido em seus propósitos históricos básicos segundo a perspectiva de pensadores conservadores, reformistas e críticos. Além disto, o autor propõe novos caminhos para a responsabilidade social da universidade, à luz dos princípios subjacentes à concepção de scholarship da docência universitária.

Ainda no intuito de discutir as Políticas educacionais no contexto da educação superior; Sandra Veit Pillatti e Elton Luiz Nardi analisam *Ações afirmativas e política de cotas no Brasil: posições político-sociais em debate*. Para os autores, não obstante a nova configuração atribuída às ações afirmativas e à ação do Estado neste campo, os posicionamentos sobre sentido e ao valor da reserva de vagas pelo sistema de cotas, como meio de ingresso na universidade pública, ainda são dissonantes e pautados em

argumentos, razões e justificativas variados. Atentos a este contexto e à emergência do tema no cenário nacional, os autores deste capítulo, tem por objetivo abordar alguns traços do processo histórico e da natureza das ações afirmativas, com destaque à sua origem internacional, seu significado jurídico-social no Brasil e ao modo como este tema tem sido recepcionado em estudos de diferentes áreas. Nesta direção, os autores abordam o surgimento do termo “ações afirmativas” e a configuração do sistema de cotas como forma de acesso ao ensino superior público no Brasil. Na sequência, passam a examinar algumas perspectivas de análise sobre ações afirmativas no país, nomeadamente enquanto política pública. Para tanto, Pilatti e Nardi recorreram a um conjunto representativo de estudos desenvolvidos em diferentes áreas, de modo a realçar traços comuns e distintivos e a própria complexidade que reveste o tema na atualidade.

Abrindo a segunda parte da obra, *Estudos de caso em Argentina, Chile e Brasil* teremos o texto escrito por Carlos Francisco Mazzola sobre *La Universidad de los gobiernos Kirchner*. O autor analisa os três últimos governos na Argentina afirmando que se caracterizam pelo mesmo grupo de poder. Mazzola questiona quais são as continuidades e mudanças vividos nas Universidades desde a década de 90. Para responder a essa questão norteadora do capítulo, o autor analisa a agenda política universitária do atual período, trazendo algumas dimensões mais concretas que trazem ao sistema um marco legal, financiamento, a expansão da pós graduação e das políticas sobre pesquisa e docência. O autor destaca ainda que no período houve um entendimento de avanço para o sistema de Educação Superior, assim como também um outro grupo que luta por modificações e outras construções.

Fazendo uma análise da Educação Superior no Chile, Maria Verónica Leiva Guerrero., Maria Leonor Conejeros Solar apresentam o texto intitulado *El cambio en los sistemas de financiamiento de la educación superior chilena: ¿lucro o calidad?* Este capítulo proporciona uma análise das políticas de financiamento da Educação Superior Chilena, partindo da década dos anos setenta onde a universidade chilena era praticamente gratuita, passando aos oitenta, momento inicial de uma nova maneira de entender a educação superior nacional, que ocasionou que a vida universitária se efetiva não só de um ponto de vista qualitativo mas também de quantitativo, já que ano a ano as matrículas diminuem. Segundo as autoras, a partir dos anos noventa com a volta da democracia no Chile, gerou-se um rápido crescimento na Educação Superior, na qual se esperava identificar no Estado um papel mais relevante enquanto a educação superior, começaram a se dar novas diretrizes para orientar e regular a participação das privadas.

No ano de 2000 somaram-se 452.000 estudantes de educação superior, dando-se o maior incremento, segundo a pesquisa realizada pelas autoras, nas universidades particulares, e foi a partir do ano de 2006 que houve uma grande massificação associada à marcha do Crédito com Aval do Estado (CAE), que ajuda a uma grande incorporação de estudantes e instituições que não pertencem ao Conselho de Reitores de Universidades Chilenas (CRUCH). Como podemos perceber, este capítulo apresenta uma análise descritiva trazendo as características do contexto, consigna suas bases conceituais e as vincula com informação quantitativa, identificando problemáticas e questionamentos ao sistema de financiamento da educação superior chilena.

Seguindo esta mesma linha de Guerreiro e Solar, Maria de Lourdes Pinto de Almeida analisa *Políticas de educação superior no Brasil: um estudo da relação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) com o setor produtivo (1980-1992)*.

Esse quadro histórico nos mostra a trajetória da Unicamp desde 1980 até a gestão de Carlos Vogt. Segundo a autora, os programas de pesquisa com as empresas foram marcados pelas vicissitudes econômicas e políticas do país. Segundo a autora, o relativo sucesso da integração com as empresas deveu-se, sobretudo à demanda tecnológica por parte das estatais. Na medida em que as políticas governamentais optaram pela privatização e liberalização da economia, essa parceria se rompe e à universidade resta a alternativa de intensificar suas parcerias com o setor privado. Essa tendência é mesmo assumida como um imperativo, pois é concebida, por muitos, como a tábua de salvação da pesquisa universitária. Segundo Almeida para compreender a natureza dessas transformações e as bases que sustentam semelhante tendência da Academia, bem como as possibilidades e os limites da interação da universidade pública com as empresas privadas, é necessário indicar as principais transformações pelas quais passou principalmente no que concerne ao papel do conhecimento. Nesse sentido, Almeida afirma que o desmantelamento da universidade pública ou seu incremento dependem das tendências hegemônicas de plantão. O mesmo se diz dos “incentivos” públicos para a privatização da pesquisa, criação de centros de desenvolvimento tecnológicos diretamente vinculados com as exigências das empresas. Mesmo no interior da universidade pública, para Almeida em sua pesquisa, os rumos da pesquisa dependem das tendências hegemônicas vinculados aos projetos, aos grupos de pesquisas, aos departamentos, às reitorias. Trata-se das forças capazes de determinar o que é prioritário. Em todo caso, mesmo a tendência hegemônica rotulável de liberal ou intervencionista, nos diversos matizes supõem, a existência de uma esfera pública

(independentemente do nome e das consequências inerentes às ideias de “soberania nacional” e “compartilhada”). Ambas supõem os aparelhos do Estado enquanto dispositivo para se efetivar as tendências hegemônicas. (O “Estado mínimo” dos liberais supõe o Estado ampliado de Gramsci, em que os aparelhos públicos constrangedores, inerentes à esfera do político, não se dissociariam dos aparelhos ideológicos, capazes de garantir a hegemonia). Frente ao conceito de estado ampliado, o papel do intelectual, por mais acadêmico e técnico que seja não se desvincula do momento hegemônico.

Mirian Lúcia Gonçalves / Elisabete Monteiro de Aguiar Pereira nos brindam com paper sobre *Contribuições da educação geral na formação de médicos e pedagogos egressos de uma universidade pública*. O texto apresenta os resultados de pesquisa desenvolvida com o objetivo de analisar quais são, para egressos dos cursos de Pedagogia e de Medicina, da Universidade Estadual de Campinas, as contribuições da formação universitária para uma atuação como profissional-cidadão. As autoras, desvendam a partir da avaliação dos egressos, aspectos de Educação Geral ao longo da formação, tanto nos currículos dos cursos como nas vivências universitárias oferecidas pela Unicamp. A pesquisa teve como base a importância de se ter uma formação universitária que ultrapasse os limites da formação técnica profissional específica e se estenda para uma que possibilite o desenvolvimento do senso crítico, do pensamento reflexivo, comportamento ético, habilitando para uma atuação com responsabilidade social. A amostra foi composta por 22,3% dos egressos do curso de Medicina e 23,1% do curso de Pedagogia. Os egressos de ambos os cursos avaliam que os aspectos de Educação Geral que mais vivenciaram foram as “discussões sobre grandes temas” e “estudos de clássicos da cultura ocidental”. Quanto à atuação profissional, mais de 90% desses egressos encontram-se atuando na sua área de formação e têm auto percepção de que atuam como profissionais-cidadãos. Segundo as autoras, a maioria (70%) dos egressos avalia ainda que esta atuação está relacionada à formação dada na universidade que foi: adequada para as práticas profissionais; amparada em conhecimentos científicos; com visão social; pautada na ética; com valores humanos, ou seja, possui elementos de Educação Geral que possibilitaram uma formação de profissionais-cidadãos.

Na sequência Joviles Vitorio Trevisol, **fala sobre os MOVIMENTOS SOCIAIS E UNIVERSIDADE POPULAR NO BRASIL: A EXPERIÊNCIA DE IMPLANTAÇÃO DA UFFS** apresentando parte dos resultados de um projeto de pesquisa desenvolvido entre 2011 e 2013 que teve como tema de investigação o processo de criação da

Universidade Federal da Fronteira Sul. Tendo a participação política e a mobilização social como núcleos temáticos centrais da investigação, o projeto teve como objetivos: (i) situar os principais atores sociais e políticos que se envolveram no processo; (ii) compreender o papel que os movimentos sociais exerceram, e (iii) identificar as principais estratégias de ação mobilizadas. Trata-se, do ponto de vista metodológico, de uma pesquisa de natureza qualitativa, cujos dados foram obtidos por meio de dois procedimentos: (i) a pesquisa documental (fotos, atas, memorandos, portarias e documentos diversos referentes ao processo de criação da UFFS) e (ii) a técnica de entrevista. Ao todo foram realizadas dezoito entrevistas com as principais lideranças do Movimento Pró-Universidade dos estados do RS, SC e PR. Os resultados desse trabalho são importantes pois integram o esforço de organizar a memória da nascente universidade e dotá-la de reflexão crítica sobre os seus próprios processos e contradições.

Margarita Victoria Rodríguez e Silvia Helena Andrade de Brito, trazem uma análise do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) e sua implantação no Estado de Mato Grosso do Sul. Para tanto, as autoras, problematizaram a legislação nacional e estadual que regulamenta o Plano, foram sistematizados os dados estatísticos (vagas, pré-inscrições, validações e matrículas) das bases da SED/MS, CAPES e INEP, e realizaram-se entrevistas com dirigentes nacionais e estaduais. Segundo as autoras, verificou-se que como o regime de colaboração entre a União e o Estado não foi efetivado, o PARFOR foi instituído porém não atingiu a demanda existente, apesar do interesse dos professores e da disposição das IPES em ofertar os cursos de licenciatura.

Finalizando esta parte da obra temos o capítulo escrito por Luiz Carlos Luckmann que analisa o modelo comunitário de educação superior assim como este vem se configurando mais ao sul do país, em especial em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul. O autor aprofunda o debate em torno do arcabouço jurídico-legal que o caracteriza e do papel político-social que exerce no contexto da educação brasileira. Luckmann argumenta a partir da inferência de que as Instituições Comunitárias de Educação Superior (ICES) constituem modelo de educação superior diferenciado dos demais modelos contemplados pela legislação brasileira.

Iniciando o debate da terceira parte deste livro sobre Perspectivas mercadológicas na produção de conhecimento Regina Maria Michelotto, Catarina

Almeida Santos, Afrânio Mendes Catani apresentam uma discussão sobre *A produção do conhecimento na expansão da educação superior no Brasil*. Este capítulo tem como objetivo analisar a produção do conhecimento sobre Educação Superior, desde a promulgação da LDB, de 1996, até 2011. Para tanto, foi definida a revista *Educação & Sociedade*, publicada nesse período. Trata-se de periódico em que mais artigos foram encontrados sobre o tema Expansão da Educação Superior, que fundamenta o projeto “Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil Pós-LDB”, criado e desenvolvido no interior da Rede UNIVERSITAS, do GT nº 11, da ANPEd. Verificou-se que o referido periódico publica, em sua maior parte, artigos de cunho crítico às políticas da Educação Superior do Brasil, apontando os problemas, indicando melhores encaminhamentos e chegando a conclamar educadores para lutar por soluções. O presente artigo é fruto de uma das tarefas realizadas por dezessete pesquisadores, de diferentes instituições de ensino superior brasileiras, que compõem o subprojeto número 6, “A produção do conhecimento no contexto das políticas de expansão da educação superior no Brasil Pós - LDB/1996”. Para um levantamento da produção do conhecimento no contexto da expansão da Educação Superior, que vem ocorrendo no Brasil, publicado em periódicos bem avaliados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), foram escolhidos aqueles definidos nas categorias Qualis Educação A1 e A2, num total de oito revistas. Nestas, foram selecionados artigos que se referiam à Educação Superior, produção do conhecimento e qualidade, levando em conta o processo de grande expansão que vem ocorrendo no período demarcado (1996 – 2011). Optou-se, neste artigo, por trabalhar com os textos encontrados na revista *Educação & Sociedade*, publicada pelo Centro de Estudos Educação e Sociedade – (CEDES), periódico no qual há um número maior de artigos acerca do tema do subprojeto 6, em um total de vinte e nove (29).

Na sequência Mariluce Bittar e Wercy Rodrigues Costa Júnior fazem uma reflexão sobre *Política de avaliação da pós-graduação em educação – a criação e implementação do modelo baseado na produtividade e na quantidade da produção*. Neste capítulo analisa-se a política de avaliação da pós-graduação no Brasil, tendo como pressuposto de que esse modelo foi implantado com base num modelo que leva em consideração a produtividade e a quantidade da produção científica dos docentes, do que propriamente a qualidade dessa produção. Para alcançar esse objetivo, são apresentados os antecedentes históricos da criação e implementação desse nível de ensino no país, no âmbito da dependência científico cultural dos países desenvolvidos.

Em seguida são analisadas as principais tendências expressas nos Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG), cujas ênfases recaem na expansão e na consolidação do sistema nacional de pós-graduação. Com base na análise dos Planos, em especial, no VPNG (2005-2010), foram examinados os conceitos de produtividade, qualidade e avaliação, tanto do ponto de vista do protagonismo do Estado, quanto da sociedade civil, ou seja, de uma entidade acadêmica, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd). Finalmente examinam-se as conseqüências da política de avaliação da pós-graduação no Brasil no trabalho do professor pesquisador relacionando-a com os conceitos de avaliação, qualidade e produtividade.

O próximo capítulo é de João dos Reis Silva Jr. Fabíola Bouth Grello Kato e Luciana Rodrigues Ferreira e tem como título o *papel da CAPES e do CNPq após a reforma do Estado brasileiro: Indução de pesquisa e da produção de conhecimento*. O objetivo deste texto é compreender o papel da CAPES e do CNPq no processo de mercantilização da universidade estatal pública brasileira e no atual processo de produção do conhecimento. Busca-se compreender este evento com base na reforma do Estado brasileiro em 1995 engendrado pelo processo de arremedo da predominância financeira no país. Ao reproduzir jurídica e academicamente a matriz da reforma do aparelho do Estado, essas duas agências produzem na universidade uma nova sociabilidade em que a ciência e técnica se tornam potenciais forças produtivas, o que confere lugar privilegiado às universidades públicas, sobretudo, aos programas de pós-graduação. Neste processo, a CAPES acentua sua função de reorganização dos programas de pós-graduação brasileira por meio de uma série de mecanismos que buscam auferir a produtividade e classificar programas de pós-graduação com base em critérios marcadamente mercadológicos. O CNPq assume o papel de indutor de pesquisas científicas por meio do financiamento de bolsas e fomento à pesquisa via editais, busca condicionar a autonomia científica do professor pesquisador, transformando a universidade em mediadora entre Estado, setor produtivo e a sociedade.

Fechando o debate António Francisco Cachapuz nos brinda com um texto sobre *A universidade na encruzilhada de paradigmas*. Para o autor nos últimos 25 anos tem-se assistido um pouco por todo o lado a uma reorientação das políticas de ensino superior e de investigação envolvendo mudanças profundas na natureza, missão e organização da Universidade. O processo em curso, em boa verdade configurando um processo de mudança paradigmática, não se inscreve, segundo Cachapuz, numa

orientação da Universidade para o desenvolvimento humano, em linha com a sua matriz Humboltiana (séc. XIX) em que a Universidade deixou de ser uma corporação (caso da Universidade Medieval ao serviço dos senhores e da Igreja) e passou a estar ao serviço do Estado, ou seja a Universidade Moderna. O processo em curso, para o autor, inscreve-se sim numa orientação de índole economicista no quadro da globalização neoliberal (Universidade Empresa). Embora com diferentes velocidades a nível internacional em função de contextos nacionais específicos (envolvendo quer reformas pontuais quer reorganização radical), o traço comum dessa nova orientação legitima-se na ideologia neoliberal; ou seja, a pretensão de ser o mercado a definir o que as instituições de ensino superior público, em particular as universidades, devem fazer e como se organizar. Em síntese, temos o mercado como instrumento regulador das políticas públicas, neste caso das políticas de educação. No limite desta lógica, o Estado só deveria confinar-se às funções de soberania (defesa do território, ordem pública ou representação externa). Para o autor, há um crescente afastamento entre os cidadãos e os governos, ou seja, disfunções nas relações entre o poder político e os cidadãos, mesmo em sociedades em que a democracia formal existe. Um bom exemplo de tudo isso, para Cachapuz, é o que se passa atualmente na União Europeia.

Vale a pena destacar que uma das consequências mais drásticas desse processo de mercadorização do conhecimento científico é o aumento do fosso entre ricos e pobres. Ao entrar no jogo da globalização, a universidade tende a perder suas raízes, entrando em um jogo cada vez mais distante dos interesses locais e da comunidade no interior da qual teve sua origem e para a qual foi originariamente pensada. Com a globalização e a privatização do sistema de pesquisa universitária, o conhecimento académico tende a ser uma mera mercadoria e a ciência perde o seu carácter de bem comum.

Nada mais nos resta a não ser desejar uma profícua leitura a tod@s.

Campinas/São Paulo, dezembro de 2014
Os Organizadores

Capítulo I
Las políticas educativas en Latinoamérica:
Derroteros: avances y preocupaciones. (1990-2012)
César Tello

Presentación.

El derrotero es la línea marítima que se señala en un mapa para que una embarcación siga determinado rumbo. En este capítulo describimos a modo panorámico cuáles fueron los principales rumbos planteados en las políticas educativas en nuestra región, hacia donde avanzaron los gobiernos en los últimos veinte años y de este modo analizamos las principales líneas de acción en términos de políticas educativas.

Para esto contextualizamos el período de análisis de las últimas décadas de políticas educativas, marcadas por presiones de organismos internacionales, nuevos formatos de Estado, cambios de gobiernos, entre otros factores. En este capítulo debatiremos en torno al binomio neoliberalismo-posneoliberalismo para comprender cuales son las continuidades y rupturas en las políticas educativas de la región, señalando de algún modo que el derrotero sigue siendo el mismo que hace veinte años.

Sin dudas que a partir de la década de 1990 se enfatizó la nueva ortodoxia en políticas educativas que se dio de una combinación en los modelos de Estado pos-burocrático (Barroso, J.), Policéntrico (Ball, S.) o Evaluador (Neave). De algún modo se encuentran componentes similares en la caracterización sobre los estados en Latinoamérica en referencia a las políticas educativas en el período de análisis, en algunos casos con algunos cambios, en otros con re-orientaciones de políticas y en tercer lugar, países con claros signos de continuidad neoliberal.

Así dividimos este capítulo, a modo de panorámica, en cuatro apartados: a) el debate en torno al binomio-neoliberalismo-posneoliberalismo, b) perspectivas discursivas sobre la globalización y la reforma educativa en Latinoamérica c) el enfoque de la evaluación y los resultados instalado durante este período d) las políticas docentes en algunos países de la región y e) las políticas neoliberales en la educación superior y el impacto sobre la producción del conocimiento.

El rol del Estado en las políticas públicas de educación: el binomio neoliberalismo-posneoliberalismo en Latinoamérica

“A partir de esa nueva configuración mundial, se torna simplista entender al Estado como una simple institución de dominación al servicio de la clase dominante, por ejemplo. O, por otro lado, se torna simplista también entenderlos como una

institución regida por la ley, al servicio de todos los segmentos sociales.”(Boneti, 2010, p. 64)

Durante la década de 1990 en Latinoamérica se produce el proceso de desmembramiento y reestructuración del Estado con sus características de racionalización del gasto público, de descentralización administrativa y traslado de las responsabilidades de la educación hacia los niveles provinciales, estatales y municipales, en términos de Carnoy (2002, p.04) esto se produce a tal punto que “los gobiernos fomentaron la educación privada como una forma de reducir el gasto público en educación”, junto con una serie de reformas orientadas a desregular el trabajo, la producción y el mercado bajo una orientación privatista, estableciendo profundos cambios en las estructuras políticas, económicas y sociales de los países de la región (Bonafant, 2002). Generándose un proceso de reestructuración de las economías nacionales (Carnoy, 1999) y llevando a la exclusión a los menos favorecidos (Svampa, 2005). Así, el escenario de la globalización neoliberal (Santos, 2004) de la década de 1990 tiene amplias consecuencias en la transformación del escenario educacional y la exclusión socio-educativa, produciéndose lo que Tiramonti (2004, p.35) ha denominado fragmentación educativa, que a diferencia de la segmentación es un espacio caracterizado por las rupturas “y la imposibilidad de pase de un fragmento a otro”.

El papel de los organismos internacionales de crédito es clave a la hora de conceptualizar la forma en que se constituyen las agendas de políticas de la globalización neoliberal, aceptando o asumiendo² una nueva ortodoxia en términos de políticas educativas (Ball, 2001). Dado que la modernización de la educación, identificada con la privatización y la disminución en términos de reformulación del rol del Estado ocupa un lugar central durante este período (Ball, 1998; Lingard, 2000; Miñana Blasco, 2003), así agencias como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo enfatizaron en sus recomendaciones de política educativa participar de la nueva “economía del conocimiento” (Ozga, 2006). Otra línea se ha desarrollado con organismos internacionales como la CEPAL y UNESCO que también son claves al momento de caracterizar la década de 1990, sin asumir una postura claramente neoliberal impulsaron las reformas en trayectorias que no emergían de una perspectiva economicista (Gorostiaga y Tello, 2011), instalando de algún modo un discurso alternativo (aunque no opuesto) al discurso reformista de los bancos.

² Empleamos los términos “aceptar” y “asumir” para distinguir entre aquellos países que definieron su estrategia política en término de adhesión neoliberal y otros que presionados por las deudas con los organismos de crédito debieron aceptar los lineamientos políticos para la región.

Una cuestión clave del neoliberalismo en términos de protagonismo de la agenda de políticas educativas en la región estriba en la relación pseudo-mercantil que los estados Latinoamericanos establecieron con los organismos de crédito como FMI, BM, BID. Y así, como explica Bonal (2002), el empleo de los préstamos de financiamiento para la educación son mecanismos condicionantes, que se traducen en formas de gobernabilidad, restringiendo las decisiones políticas de los gobiernos estatales. También es necesario señalar que en la diversidad regional de Latinoamérica los países tuvieron distintas “intensidades” en sus relaciones con los organismos de crédito y por tanto diversos modos de gestionar el Estado.

Ahora bien, siguiendo las reflexiones de algunos pensadores latinoamericanos (García Delgado y Nosetto 2006; Sader, 2008; Ceceña, 2009, entre otros) es necesario considerar que desde principios de la década de 2000 estamos frente a una explosión de la burbuja neoliberal, que varios autores denominan posneoliberalismo, sin embargo, como afirma Pulido Chavez (2010, p.02), “pos neoliberalismo” no ha significado ni significa “pos capitalismo”.

A principios de la década del 2000 se observan cambios en las orientaciones políticas de algunos de los gobiernos de la región, ciertas políticas parecen reorientarse hacia una regulación más directa por parte de los estados y un discurso que intenta confrontar con los que se desplegaron en la década de 1990.

Sader (2008, p.17) realiza una distinción en tanto continuidades y rupturas del neoliberalismo explicando que los gobiernos progresistas de la región se están valiendo del Estado "para regular la economía, para inducir el crecimiento económico, para desarrollar políticas sociales, entre otras funciones". Mientras los gobiernos de derecha que privilegian el modelo neoliberal continúan disminuyendo el rol del Estado, dejando grandes espacios para el ingreso del mercado. En este sentido, Pulido Chavez (2010) realiza una clara distinción entre los países en términos de políticas educativas, los países de continuidades neoliberales: México, Perú, Chile, Costa Rica, Colombia, entre otros; los de concertación: Argentina, Brasil, Guatemala, Uruguay y Paraguay; y los de ruptura neoliberal: Bolivia, Ecuador y Venezuela.

Existe una serie de políticas de integración regional que cambian el panorama del neoliberalismo de la década de 1990 tales como la UNASUR, MERCOSUR y el proyecto del Banco del Sur o el gasoducto continental (Sader, 2008).

En este nuevo contexto, que Torres (2008) denomina después de la tormenta neoliberal, se encuentran algunas reflexiones en el desarrollo de políticas educativas de

algunos gobiernos en Latinoamérica. Para Sverdlick (2009) estamos participando de una etapa posneoliberal, en la cual se pueden observar indicios claros y también confusos, continuidades y rupturas del agotamiento del modelo neoliberal y explica que esto se puede observar en los “cambios que se plasman en nuevas leyes, en políticas y en programas de intervención; declaraciones internacionales, regionales, nacionales y locales” (p. 4). Estamos frente a un nuevo escenario que, como explica López (2007), permite que algunos discursos como la universalización de la educación, la construcción y participación política, que también estuvieron presentes en la década de 1990, se encuentren presentes en los debates actuales desde otra perspectiva en los diversos actores políticos, particularmente con mayor énfasis en el enfoque de derecho a la educación en oposición a los mandatos economicistas de la educación como servicio de la década neoliberal.

Ahora bien, como señala Bentancur (2010), se requiere de cierta cautela en el análisis de políticas educativas entre los dos períodos señalados. Dado que de uno de ellos (el neoliberal) podemos analizar políticas y programas implementados que, según nuestra perspectiva tiene su máxima expresión en la década de 1990 pero cuyo proceso se inició en la década de 1960 con la implementación de políticas desarrollistas en Latinoamérica, mientras que en el otro período (el posneoliberal) solo se poseen marcos generales de acción muy recientes. Tal es el caso de las nuevas leyes de educación³, las cuales por definición “determinan aspectos organizativos, asumen principios orientadores y expresan objetivos y estrategias reputados como deseables pero de incierta materialización, por corresponder al futuro” (Bentancur, 2010, p. 15). En este sentido, debemos considerar que la ley no se corresponde con la implementación, así John (1998) explica que la implementación es un término para describir las etapas pos-legislativas de la toma de decisiones. Con esto decimos las políticas públicas pueden surgir en un sentido legal y formal, pero esto no asegura que serán efectivamente ejecutadas (Merilee y Grindle, 2009).

Globalización y reformas educativas en Latinoamérica.

³ Chile: Ley General de Educación (2008); Argentina: Ley de Educación Nacional (2006); Bolivia: Ley de Educación “Avelino Siñani y Elizardo Pérez” (2010); Brasil (2009) enmienda a la Lei de Diretrizes y Bases de 1996 (2009); Ecuador: Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011); México Reforma de la Ley General de Educación (2004); Perú: Ley General de Educación (2003); Uruguay: Ley general de Educación (2008)

En un estudio reciente (Gorostiaga y Tello, 2011) se aborda, en términos de perspectivas discursivas, la relación entre los procesos de globalización y las reformas educativas que han tenido lugar en América Latina durante las últimas dos décadas. Allí se da cuenta de una investigación que buscó caracterizar y comparar las principales perspectivas sobre esta temática a través del análisis de textos producidos por académicos y por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Siguiendo la epistemometodología de la Cartografía Social, a partir de la cual se combinan herramientas del análisis textual con una representación visual del discurso como campo intertextual.

En el mapeo realizado se identificaron siete perspectivas principales que surgen del análisis de los textos, ellas son: Economicista, Inserción Imperativa, Integracionista, Humanista, Crítica Normativa, Crítica Analítica y Mundialización Alternativa.

La perspectiva economicista posee una especial preocupación por mejorar la competitividad económica de los países de la región “exigiendo” la adopción de ciertas medidas educativas que posibiliten la plena inserción de los países latinoamericanos en el orden mundial. En esta perspectiva se encuentran los discursos del Banco Mundial, el Banco Interamericano del Desarrollo y del Programa de Reformas educativas para América Latina. Según la investigación que llevamos a cabo la escuela en términos de micro política educativa debería contribuir al fortalecimiento de la economía de la región en una versión renovada de la teoría del capital humano.

La perspectiva de inserción imperativa, aunque un poco más moderada que la anterior en su discurso sostiene que tanto la globalización como las reformas educativas implementadas en los últimos veinte años en la región poseen fallas y tensiones de implementación, sin embargo, los adherentes a esta perspectiva sostiene que los países latinoamericanos deben insertarse en la economía global y que eso puede traer “daños colaterales” pero se debe asumir el riesgo. Enfatizando que las políticas educativas deben generar que se alcance el crecimiento económico con equidad.

La perspectiva integracionista se opone de algún modo a las perspectivas Economicista y de la Inserción Imperativa se remarca la necesidad de regulaciones que contra-resten los efectos negativos de la globalización, y de políticas educativas que no se centren sólo en aumentar la eficiencia y el rendimiento académico de los alumnos. Y por otro lado se señala que el discurso de la reforma se ha concentrado en la gestión, relegando la cuestión de los fines de la educación, cuya redefinición “se torna urgente” en la medida en que la educación es percibida como un instrumento de acceso a la modernidad y a la globalización.

La perspectiva humanista se opone radicalmente a las perspectivas anteriores, dado que no plantea una “adaptación” de la educación en términos de políticas educativas a las nuevas condiciones sociales y económicas, sino que plantea que se deben llevar a cabo cambios de política educativa que permitan potencializar las capacidades humanas en forma equitativa, denunciando aquellos aspectos de los procesos de globalización que atentan contra la persona humana.

La perspectiva crítica-normativa considera a la globalización como la expresión de los intereses de los grupos dominantes tanto a nivel internacional como de cada país. Postula que, desde los años noventa (y aun antes), la reforma educativa en América Latina ha sido guiada por la ideología neoliberal, la cual es funcional a dichos intereses, y promovida por las organizaciones multilaterales. En la perspectiva Crítica-Analítica la globalización es abordada como un fenómeno que enmarca los cambios educativos de las últimas décadas. El énfasis, a diferencia de la Crítica Normativa, no está puesto en los juicios de valor sobre el proceso de globalización y sus consecuencias sino en la explicación de los mecanismos e implicancias de las reformas implementadas, usando un tono menos taxativo. Desde esta perspectiva se postula que las reformas educativas en América Latina han seguido tendencias globales que responden a una variedad de factores y que articulan los intereses de diferentes actores. Las políticas educativas han tendido a aceptar los imperativos de la inserción global, las nuevas formas de regulación y la adopción de nuevas tecnologías, ignorando las necesidades regionales, las demandas de democratización de la educación y cuestiones de justicia social, incluyendo temas de género.

Finalmente, la perspectiva de Mundialización alternativa, sostiene una posición alternativa – opuesta a la dominante y basada en la justicia social, la democratización y el desarrollo de la educación como derecho social – ya está siendo promovida por organizaciones sociales en América Latina.

Es de destacar que ninguna perspectiva se muestra conforme con los resultados de las reformas educativas implementadas en la región en los últimos veinte años. La respuesta a cuál es la dirección (derrotero) que las políticas educativa y las prácticas educacionales deben tomar en el actual contexto global difiere de acuerdo con cada uno de las posiciones epistemológicas (Tello, 2012).

Evaluación y resultados

Como señala Normand (2003) la obsesión por los resultados y por la comparación internacional de *performances* posee un doble propósito “moldear” un modelo político para la educación y por otro institucionalizar un modelo de gobierno. En este sentido como afirma Teodoro (2011): “confisca el debate democrático e impide una reflexión sobre el proyecto política de la escuela” (p. 12).

Como señalábamos en el título el Estado Evaluador no fue una cuestión de la décadas de 1980 o 1990, sino que como señala Ball (2007) en la actualidad existen espacios de “privatización encubierta” de la educación pública. El autor, al referirse al “Estado policéntrico” como un Estado Evaluador explica que es un Estado presente pero simultáneamente neoliberal y afirma:

Consideramos que todos esos cambios son muestra de muchos modos diferentes de privatización, que implican formas muy diversas de relaciones con el sector público. En el centro de esos cambios se encuentra lo que denominamos “el Estado como creador de mercados”, como punto de partida de oportunidades, como remodelador y modernizador. Ello va acompañado simultáneamente de una “re-intermediación” de la política educativa, a medida que las empresas privadas, los grupos de voluntariado y las ONG, los patrocinadores y los filántropos se convierten en protagonistas principales de la educación pública, tanto en los países más industrializados del mundo, como en los recientemente industrializados o en los países en desarrollo (Ball, 2007, p.39).

En este sentido, podemos destacar lo que el BM, en su documento “La Educación en América Latina y el Caribe”, identifica como “algunos logros” en cuanto a la accesibilidad a la educación en nuestra región: “las ONG también participan cada vez más en la prestación de servicios de educación tanto escolarizada como no escolarizada” (1999, p.38)

Sin dudas que el BM con una terminología distinta a la que empleaba en la década de 1990 “celebra” la presencia de un Estado Evaluador, aún presente en Latinoamérica. Esto se puede observar en la creación de sistemas de evaluación educativa de varios países de la región, creados durante la década de 1990: SAEB, Brasil, (Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica, 1988); SIMECAL, Bolivia (Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad de la Educación, 1997); SIMCE, Chile (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, 1997); APRENDO, Ecuador (Sistema Nacional de Medición de logros académicos, 1998); SNEPE, Paraguay (Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo, 1999); UMRE, Uruguay (Unidad de medición de resultados Educativos, 1996); SINEC, Argentina (Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad, 1993). Y en la década del 2000 estos

programas continuaron de un modo prácticamente inalterable a o no ser por el cambio de denominación en el sistema.

Políticas docentes entre la autonomía y el accountability

En el escenario de lo que podríamos denominar posneoliberalismo debemos considerar, como señalábamos anteriormente, que no existen indicios claros para nombrar lo que acontece en términos de política docente en Latinoamérica, dado que el posneoliberalismo pareciera ser un proceso de continuidad encubierta del neoliberalismo de 1990 (BALL, 2007). Quizá existen otros matices y traducciones políticas de implementación de programas de políticas docentes, pero la política docente en estos últimos veinte años conserva todo su talante neoliberal. En esta perspectiva varios países parecen continuar asumiendo y cumpliendo las indicaciones de los organismos de crédito para las políticas docentes.

Para el caso de México e ingresando al portal web de la Secretaría de Educación Pública⁴, se observa rápidamente en el link “docentes” el título Carrera Magisterial con la leyenda “Conoce el Programa Nacional de Carrera Magisterial, un sistema de estímulos para los docentes mexicanos de Educación” (Véase <<http://www.sep.gob.mx>>). Influenciado fundamentalmente por las recomendaciones políticas de la OCDE México implementó la Evaluación Universal de los Docentes con una fuerte sospecha por parte del sindicalismo docente en cuanto al uso de los resultados, dado que la prescripción de la OCDE fue que aquellos docentes que no resultaran aprobados deberían ser despedidos. Aunque esto fue negado por autoridades de la Secretaría de Educación Pública. Sin embargo en el Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas, el organismo internacional afirma que la evaluación de los maestros es necesaria para mejorar la calidad educativa y que México necesita con urgencia un sistema de evaluación docente basado en estándares y así “los docentes que presenten un bajo desempeño de forma permanente deben ser excluidos del sistema educativo” (Recomendación N° 8, OCDE, 2010). Luego de este documento se implementa en el año 2012 la Evaluación Universal de Docentes, por tanto no se sabe si seguirá con las recomendaciones de la OCDE luego de su implementación. En fin, tal como plantea como Díaz Barriga (2012) el gobierno de México ha logrado implementar con sus efectos neoliberales a través de los programas de evaluación el “efecto zanahoria”. Dado que los programas que se vinculan a la evaluación de docente vinculan los

⁴ Esta es la denominación que posee el ministerio de educación en México

resultados de los mismos a la recepción de un dinero extra al salario para el docente. El factor clave de la carrera Magisterial en México se centra sobre los resultados de los alumnos, asumiendo nuevamente la perspectiva neoliberal de “los resultados” ignorando los procesos pedagógicos que pueden llevar a cabo los estudiantes en la sala de clases.

Por su parte en Colombia ha continuado con la política del Decreto Ley 1278 del 2002, a través de la cual se expide el Estatuto de Profesionalización e incluye la evaluación como un mecanismo de inserción mediante el Concurso Docente; de permanencia, mediante las evaluaciones de desempeño; y de promoción, mediante las evaluaciones de competencia. De tal forma, el desempeño laboral orientado a cumplir la función docente que establece esta nueva norma, valorado en las evaluaciones periódicas, condiciona la permanencia de los profesores en la medida en que su insatisfacción implica una directa exclusión del Escalafón y, por ende, de su labor. En el portal web se puede leer el anuncio “Docentes mejor preparados mejoran la calidad de la educación” y al ingresar a ese link se lee: “La evaluación consiste en establecer sobre bases objetivas cuáles docentes y directivos docentes deben permanecer en el mismo grado y nivel salarial o ser ascendidos, reubicados en el nivel salarial siguiente” (Cfr. <http://www.mineducacion.gov.co>) Lo que no se dice en el portal es que según el Estatuto de Profesionalización Docente también se puede “descender” o quedar fuera del sistema educativo.

Por su parte Chile de fuerte raigambre neoliberal ha continuado casi sin interrupción su sistema educativo en perspectiva gerencialista particularmente en términos de *accountability* a partir de la implementación del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED) creado en 1996. En la sitio web del Ministerio de Educación del país hay solo una opción identificable con la categoría “docentes y directivos” al ingresar en esa pestaña se observa la presentación del SNED y se afirma: “El objetivo principal del SNED es contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación impartida por el sistema educacional del país, mediante el incentivo y reconocimiento a los profesionales de la educación de los establecimientos” (véase <<http://www.mineduc.cl>>).

El SNED está ligado a incentivos monetarios que se insertan en el sistema de incentivos grupales al conjunto del establecimiento escolar. Este se mide a través de los resultados académicos de los alumnos, evaluados a través de la prueba SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad Educativa). En Chile si un Docente obtiene un desempeño básico debe inscribirse en los Planes de Superación Profesional (PSP) gratuitos,

diseñados y ejecutados por los Municipios o Corporaciones Municipales del país. Si un docente obtiene un resultado Insatisfactorio, debe repetir su evaluación al año siguiente, inscribirse en los PSP y si por segunda vez resulta insatisfactorio deja la responsabilidad del curso para trabajar durante el año en su PSP y debe evaluarse otra vez. Si resulta insatisfactorio por tercera vez consecutiva, el profesor dejará de pertenecer a la dotación docente, recibiendo un bono pro-calidad de la dotación docente, establecido en el artículo 36 de la ley 20.079

Para el caso de Perú para “incrementar la calidad educativa” se institucionalizó el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa: SINEACE, creado en el año 2003 con la Ley General de Educación y aprobado Ley 28740 del año 2006. Al ingresar al portal web del Ministerio de Educación de Perú se puede observar como primera noticia que la actual Ministra de Educación del Perú afirma “que los maestros podrán incrementar su sueldo con la Ley de Reforma magisterial” (véase <<http://www.minedu.gob.pe>>), esto lo expresó al hacer su presentación en el Congreso de la República sobre la nueva Ley presentada por el poder ejecutivo. Los alcances de la propuesta para la implementación de nueva Ley de Reforma Magisterial permitirá ampliar el horizonte salarial de los maestros también “Refirió que, en adelante todos los docentes serán parte de un esquema de méritos en el cual la evaluación será la única forma de ascender o lograr aumentos salariales” (véase sitio web del Ministerio de Educación de Perú: <<http://www.minedu.gob.pe>>)

En Perú La Ley de Carrera Pública Magisterial (Ley 29062) y su reglamento fueron aprobados en julio de 2007 la misma preveé la vinculación de los ascensos docentes al desempeño profesional de los mismos y el establecimiento de atractivas diferencias salariales entre los niveles de carrera Asimismo, se otorgaron facultades a nivel de las propias escuelas en el proceso de contratación de los docentes para la escuela secundaria. La Carrera Pública Magisterial establece evaluaciones periódicas del docente de escuela primaria y secundaria, y en el artículo 65 inciso d de la Ley 29062 se establece que al reprobado esta evaluación tres veces consecutivas ocasiona el despido del sistema educativo.

Brasil viene analizando el Examen Nacional de Ingreso a la Carrera docente que es la continuidad del Plan Decenal de Educación Para todos (1993-2003) y que es una réplica de la Declaración neoliberal de Jomtiem (véase TELLO, 2011). Sin embargo la Conferencia Nacional de Educación (Conae) realizada en 2010, en pos del PNE/2011-2020, aprobó un documento donde se ve algún signo de ruptura neoliberal en el cual se

afirma que es fundamental que la evaluación no se encuentre vinculada a un sistema de incentivos económicos ni a ranking entre escuelas, docente y estudiantes. Por otro lado el BID (2012) ve como un adelanto el establecimiento en 2005 del IDEB (Índice de Desarrollo Educativo Básico) dado que “parece haber sido un elemento catalizador de la mejora de los aprendizajes a través de un sistema efectivo de rendición de cuentas” (BID, 2012, p. 61). En este sentido es necesario considerar que el 2 de diciembre de 2010 se publica en la sección noticias del portal web del BID que “ Los días 9 y 10 de noviembre, El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira del Ministerio de Educación del Brasil, organizaron un seminario para apoyar la implementación de un Examen nacional de ingreso de maestros a la carrera docente” (véase <<http://www.iadb.org/es>>) que comenzaría a implementarse a partir del año 2012.

En Ecuador (de supuesta ruptura neoliberal) se ha implementado el “Sistema Nacional de Evaluación y rendición social de cuentas” puede observar en su portal web como se lleva a cabo “La evaluación al desempeño docente” explicando que quiénes califiquen en la evaluación externa con “excelente” reciben un estímulo económico de 1200 dólares hasta la nueva evaluación. Muy bueno: 900 dólares. Bueno: deben recibir cursos por parte del ministerio. Insatisfactorio: quedan suspendidos de las clases y deben tomar cursos ofrecidos por el ministerio. (Cfr. <<http://www.educacion.gob.ec>>) Los docentes que obtengan dos veces consecutivas un resultado “insatisfactorio” en la evaluación de desempeño “serán separados del magisterio” (véase Art. 38 de la Ley de Carrera Docente y escalafón del Magisterio Nacional de Ecuador)

Políticas de Educación superior y producción de conocimientos

Existen varios desarrollos muy serios acerca de cómo ha sido el impacto de las políticas neoliberales en las institucionales universitarias de Latinoamérica véanse como ejemplos los textos de este volumen), aquí señalamos el impacto sobre una de las funciones principales de las universidades: la producción del conocimiento.

En este sentido es necesario distinguir entre dos perspectiva, la primera, “producción de conocimiento académico” como aquel que se produce a partir de investigaciones de académicos, particularmente en ámbitos universitarios y que poseen determinadas características: el recorte de un objeto de estudio, una metodología específica, algún tipo de búsqueda de información y un entrecruzamiento de ideas conceptuales con la información u observaciones realizadas por el investigador.

La otra perspectiva se refiere a la “producción de conocimiento para la resolución de problemas”, que se caracteriza por surgir, principalmente, a partir de una dificultad real específica local, regional o de mayor magnitud geográfica y social, es un tipo de conocimiento producido en tiempos breves, con un perfil del “tipo informe”, en general posee datos estadísticos y algunas categorías teóricas que le dan sustento, pero a diferencia de la primer perspectiva las cuestiones teóricas no son los ejes centrales de la producción de conocimiento sino las recomendaciones para la acción y/o la toma de decisiones para la resolución de problemas.

En esta línea de análisis incluimos la reflexiones de Gibbons et. al. (1997) cuando se refieren a un “nuevo modo de producción de conocimiento”. Según estos autores existen dos modos, el “modo 1” que se definiría como el modelo tradicional de producción del conocimiento en el cual lo estrictamente técnico y epistemológico-disciplinar guía el proceso de investigación. En contraposición, el “modo 2” es orientado por las necesidades del contexto de aplicación e incluye redes de trabajo amplias, temporarias y heterogéneas, que colaboran para definir y resolver problemas en un contexto local y específico. De acuerdo con la propuesta de la “nueva producción del conocimiento”, el “modo 2” contiene los siguientes atributos: a) conocimiento producido en el contexto de aplicación; b) transdisciplinariedad; c) heterogeneidad y diversidad organizativa; d) responsabilidad y reflexividad social; d) control de calidad.

Vinculado al modo 2 de producción de conocimiento emerge en nuestra región la presencia y categoría del analista simbólico en la década de 1990. Muchos de los investigadores y académicos, sin dejar de pertenecer a su propio campo se instalaban en otros espacios de gobierno, legitimando políticas neoliberales. Generando así nuevas vinculaciones con las políticas públicas: en algunos casos el investigador ocupando algún tipo de rol en la gestión y, en otros, desempeñándose dentro de los *think tanks* o en organismos internacionales.

Ahora bien, la categoría de analista simbólico fue generada en el marco político del neoliberalismo por Robert Reich –ministro de trabajo durante la presidencia de Bill Clinton- en su obra “El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI” del año 1992. Allí explica que, en la nueva economía mundial, es necesario realizar una transformación de los trabajadores que quieran competir en el mercado, dado que hasta los puestos más importantes de las organizaciones más prestigiosas pueden ser reemplazados rápidamente cuando sus rutinas sean fácilmente emulables. La única

ventaja competitiva, explica el autor, “estriba en la habilidad para identificar, intermediar y resolver problemas [...]” (p. 182).

En este marco es el pedagogo chileno José Joaquín Brunner, quien, a partir de sus trabajos (Brunner, 1993 y Brunner y Sunkel, 1993), instala en el debate latinoamericano el concepto de analista simbólico para caracterizar los cambios en el rol de los académicos, particularmente en el campo educativo. Retoma las ideas de Reich en la obra citada, lanzando esta categoría en América Latina para los intelectuales y definiéndola como un conjunto de actividades que tienen que ver con “la identificación, la solución y el arbitraje de problemas mediante la manipulación de conocimientos” (Brunner, 1993, p. 9).

La ampliación y diferenciación de las agencias del campo de los investigadores en educación en Latinoamérica, conjuntamente con las políticas neoliberales “ha generado un acelerado proceso de mercantilización de las actividades intelectuales que se manifiesta en la emergencia de un verdadero mercado profesional de venta de servicios de consultoría, asistencia técnica y producción de investigación orientada a la generación de políticas” (Suasnábar, 2009, p. 17). En este sentido, Brunner (1993) afirma que:

El viejo esquema triangular de producción, difusión y utilización da paso ahora a un sistema que se asemeja cada vez más a un contexto de mercado dentro del cual se organizan los servicios desarrollados por los analistas simbólicos. Dicho mercado, si puede usarse este lenguaje, valoriza el servicio final más que el conocimiento ideal involucrado en las complejas y sutiles actividades de identificación, solución y arbitraje de problemas (p. 22).

Como señala Torres (2000) en relación a la década de 1990:

El signo característico en muchos países, ha sido el acercamiento y la colaboración de centros académicos, universidades y organismos no gubernamentales (ONGs) al sistema escolar y las tareas de la reforma, y la incorporación de intelectuales y especialistas provenientes de estos centros a posiciones claves en el diseño y la conducción de las reformas, desplazando o conviviendo con las burocracias y los técnicos tradicionales de los ministerios de educación (p. 8).

En particular, y como otro modo de inclusión de los analista simbólicos, debemos considerar un fenómeno predominante a nivel mundial como es el protagonismo de los think tanks (“usinas” o “tanques” de pensamiento), cuyo objetivo explícito es el de influir en forma directa sobre el diseño e implementación de políticas públicas, incluyendo las educativas⁵. Estos desarrollan estrategias, según Engelman y

⁵ En este sentido, se diferencian en nuestra conceptualización tanto de los centros universitarios como de los tradicionales centros independientes, los cuales están por lo general guiados por intereses más puramente académicos. Además de no existir acuerdo entre los investigadores en la temática sobre la definición exacta de *think tank* (Garcé y Uña, 2007), los límites entre distintos tipos de organización son a

Zapata (2002), para quienes deben tomar decisiones en la gestión política “o que necesitan un atajo entre el mundo pensante y la aplicación práctica de ese pensamiento” (p. 6).

Desde finales de la década de 1980 los *think tanks*⁶, generalmente financiados por agencias y fundaciones internacionales así como por empresas locales, se erigen en América Latina como espacios en los que los investigadores adoptan los nuevos roles de consultores y brokers del conocimiento. Siguiendo la línea de análisis de Beltrán (2005), desde el punto de vista empresarial el interés está puesto en apostar a que los intelectuales generen información, interpretaciones y dispositivos que les permitan influir en los políticos para realizar cambios en las políticas estatales que los beneficien económicamente.

En los últimos años, los científicos sociales más destacados se transforman en consultores de los centros establecidos en los países de Latinoamérica o en centros regionales (De Sierra et al., 2006). Así, las ciencias sociales en latinoamericana han experimentado la transformación de algunos antiguos centros de investigación “en empresas de consultoría, fenómeno que se observa en casi todos los países en la región” (Borón, 2006, p. 5).

Algunas posibles implicancias de la conceptualización del modo 2 son cuestionadas por varios autores, entre ellos Porter (2004) plantea que las políticas que hoy se encuentran transformando el “ethos” académico de las universidades públicas tienden a buscar la globalización de los espacios universitarios, a partir de la reestructuración del sistema de creación del conocimiento. Esto se puede sostener debido al financiamiento brindado para la producción del conocimiento por organismos regionales e internacionales, así como por corporaciones multinacionales. Para Porter (2004) esta situación agudiza la desigualdad entre países, y entre sus instituciones y sus sistemas de investigación y a la vez que aumenta el control de las empresas líderes del mercado mundial de conocimientos.

Considerando los postulados iniciales de este trabajo en relación a las concepciones sobre el conocimiento, recurrimos a la distinción de Nazif y Rojas (1997) en tanto plantean una tensión entre dos polos que denominan el “académico” y el de la

veces difusos y los centros tradicionales pueden transformarse con relativa facilidad en tanques de pensamiento.

⁶ Según Smith Janes (1994) la categoría *Think Tank* nació durante de la segunda guerra mundial haciendo referencia “a una habitación segura donde podían discutirse planes y estrategias”. No era el lugar de la reflexión o del debate teleológico, sino el modo de operar sobre la realidad.

"consultoría". Los tomamos, desde nuestra perspectiva, como dos formas de conocer y de producir conocimiento. Para Nazif y Rojas el polo de la "consultoría" posee las características propias de las usinas de pensamiento instaladas en nuestra región durante la década de 1990, dado que consiste en "formular propuestas que orienten el diseño y la implementación de políticas educativas, con el objeto de que se incorporen innovaciones en situaciones educacionales específicas" (Nazif y Rojas, 1997 p. 5).

De Sierra et al. (2006) señalan que en América Latina en los últimos años se debilita en las ciencias sociales "la dimensión crítico-utópica" y que, al mismo tiempo, "hay menos reflexión sobre la disciplina y más sobre el uso que la sociedad hace del conocimiento de las ciencias sociales" (p. 51).

Si bien la categoría de analista simbólico ha perdido fuerza en los debates de los últimos años, en un contexto de re-orientación política de varios países de la región, la tensión entre los polos académico y de la consultaría, así como el acceso de investigadores a puestos de decisión política continúan siendo rasgos importantes del campo de la investigación latinoamericana.

Notas finales

Los gobiernos latinoamericanos parecen sostener un sistema neoliberal a pesar de algunos cambios discursivos, podríamos pensar entonces, que estamos ante varias posibles interpretaciones de análisis político en la caracterización de los gobiernos estatales, el "clima posneoliberal" y su talante neoliberal.

En términos de Lendvai y Stubbs (2012) podríamos considerar que algunos estados -siguiendo las diferencias señaladas por Pulido Chavez anteriormente- realizan "nuevas traducciones" de las políticas de globalización neoliberal de la década de 1990 en el período posneoliberal.

En fin el "clima posneoliberal" se da por la circulación de una serie de discursos políticos principalmente de varios gobernantes latinoamericanos, la promulgación de nuevas leyes de educación, en el caso de algunos países las nuevas relaciones establecidas con el BM y el BID en términos de políticas educativas en general

En este sentido debemos considerar que existen diversos modos de instalación y por tanto de "pasajes" al posneoliberalismo, en términos de dis-continuidad neoliberal. Esto es, países que en la década neoliberal permitieron y fomentaron instalaciones profundas en la lógicas de gobierno y que en la década del 2000 se encuentran con gobiernos estatales que intentan confrontar con esa lógica, pero sin grandes resultados, en otros casos continuarla de un modo moderado o abiertamente neoliberal.

En conclusión, en términos de panorámica de las políticas educativas no se observa un escenario de quiebre o ruptura con las políticas implementadas durante la década de 1990, por el contrario se sostienen políticas de reformas, evaluación y *accountability*, de educación superior que generan un clima de triunfo neoliberal en Latinoamérica. Este trabajo concluye que los cambios actuales en políticas educativas en los países de ruptura neoliberal y de concertación en Latinoamérica son parte, como afirma Pini (2011), de un “clima posneoliberal” más que de un neoliberalismo desmontado de la estructuras del Estado.

Referencias Bibliográficas.

- BALL, S. J. (2002) Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En: NARODOWSKI, M. (Org.). Nuevas tendencias en políticas educativas: Estado, mercado y escuela. Buenos Aires: Granica, p. 103-128.
- BALL, S., (2007) La privatización encubierta de la educación pública. Informe para La Internacional de la Educación. Instituto de Educación, Universidad de Londres.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2012) “Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina” Washington, DC.
- BENTANCUR, N. (2010) La reciente generación de leyes educativas en América Latina: ¿un nuevo direccionamiento para nuestros sistemas educativos? (análisis de los casos de Argentina, Chile y Uruguay)”. Ponencia presentada al Congreso XXIX de LASA, Toronto, Canadá, octubre 6-9.
- BORON, A. (2006) Las ciencias sociales en la era neoliberal: entre la academia y el pensamiento crítico. En Tareas no. 122. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”. Enero-Abril.
- BRUNNER, J. J. y SUNKEL, G., (1993) Conocimiento, sociedad y política, Santiago de Chile: FLACSO.
- BRUNNER, J.J, (1993) Investigación social y decisiones políticas: el mercado del conocimiento. Intervención en el Seminario "La Investigación Educacional Latinoamericana", Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Punta Tralca, Chile, 4-6 de junio. De cara al año 2000, Comisión Educación y Sociedad. Versión digital disponible en <http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/publicos/1993/DT/000675.pdf>. Consultada 13/05/2009
- BONAL, X. (2002) Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina. Revista Mexicana de Sociología, v. 64, n. 3, pp. 3-35.
- BONETI, L (2010) Políticas Públicas por dentro. Ijuí: UNIJUI
- CARNOY, M. (2002) ¿Están Funcionando Las Reformas Educativas En Latinoamérica? Nuevas Perspectivas. Documento de Trabajo Washington, D.C. BID.
- CARNOY, M. (1999) Globalization and Educational Reform: what Planners need to know. In: Fundamentals of Educational Planning. Paris: UNESCO-International Institute for Educational Planning.
- CECEÑA, A. E. (2009) “El posneoliberalismo y sus bifurcaciones.” Espacio crítico (10).

- DE SIERRA, G., GARRETÓN, M., MURMIS, M. y TRINDADE, H. (2006), "Las ciencias sociales en América Latina en una mirada comparativa", en H. Trindade (org.), *Las ciencias sociales en América Latina en perspectiva comparada*, México, DF: Siglo XXI.
- ENGELMAN, A. y ZAPATA, L. (2002), "Los analistas simbólicos: el poder de los saberes expertos", V Jornadas de Sociología - UBA, Noviembre. Mimeo.
- GARCÍA DELGADO, D. Y NOSETTO, L. (2006) "El desarrollo en un contexto post neoliberal. Hacia una sociedad para todos", Buenos Aires, ED CICCUS.
- GARCÉ, A. y UÑA, G. (2007), "Introducción" en Garcé, A. y Uña, G. (comps.), *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica*, Buenos Aires: Prometeo.
- GIBBONS, M. et al. (1997), *La nueva producción del conocimiento*, Barcelona: Pomares Corredor.
- GOROSTIAGA y TELLO (2011) *Globalización y reforma educativa en América Latina: un análisis inter-textual*. Revista Brasileira de Educação, v.16, n.47, pp. 363-388.
- JOHN, P. (1998) *Analysing public policy*. Londres-Nueva York: Continuum
- LENDVAI, N.; STUBBS, P. (2012) Políticas como Tradução: situando as políticas sociais transnacionais. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 7, n.1, pp. 1- 18
- LINGARD, B. (2000) It is and it isn't: Vernacular globalization, educational policy, and restructuring. En BURBULES, N y TORRES, C. A (eds.) *Globalization and Education: Critical Perspectives*, New York: Routledge.
- LÓPEZ, N. (2007) "Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región". IIPE – UNESCO. Sede Buenos Aires.
- MIÑANA BLASCO, C. (y José Gregorio Rodríguez) (2003) "La educación en el contexto neoliberal," en *La falacia neoliberal. Crítica y alternativas*. Editado por D. I. Restrepo Botero. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 285-321
- NAZIF, M. y ROJAS FIGUEROA, A. (1997), "La investigación educativa latinoamericana en los últimos diez años", en: *Revista de Educación*, Madrid, julio.
- PINI, M. (2011) El "¿Post neoliberalismo? Políticas educativas recientes en Argentina" en A. Montané y J. Beltrán (coords.) *Miradas en movimiento. Textos y contextos de políticas de educación*. Valencia. Editorial Germania.
- PORTER, L. (2004), *La globalización en la producción de conocimiento*, Medellín: Unipluri/versidad, Universidad de Antioquia, Vol. 4, No. 2.
- PULIDO CHAVES, O. (2010) "Sobre el derecho a la educación en América Latina". Mesa sobre los contextos regionales y el derecho a la educación, Pre-Asamblea Latinoamericana de la Campaña Mundial por el Derecho a la Educación. Bogotá, noviembre.
- REICH, R. (1993), *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, Buenos Aires: Vergara.
- SADER, E. (2008) *Refundar el estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CTA EDICIONES – Instituto de Formación de la CTA.
- SANTOS, B.S. (2004) El Foro Social Mundial: hacia una globalización contra-hegemónica I. En Sen, J. et al (orgs.), *El Foro Social Mundial: desafiando Imperios*, El Viejo Topo/CEDMA Málaga, pp. 459-467.
- SVAMPA, M. (2005) *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.

- SVERDLICK, I (2009). La relación Estado – OSC El desafío de construir un espacio público más amplio, más democrático y participativo. Ponencia presentada en el Foro Social Mundial – Belem.
- TEODORO, A. (2011) A fortuna é de quem a agarrar. A Rede Iberoamericana de Investigação em Políticas de Educação (RIAIPE) e as perspectivas de trabalho futuro. Revista de la Asociación de Sociología de la Educación. 4, (4), pp. 6-18
- TORRES, C. A. (2008) “Después de la tormenta neoliberal: la política educativa latinoamericana entre la crítica y la utopía. En: Revista Iberoamericana de Educación (48), 207-229. OEI
- NORMAND, T. (2003) Les comparaisons internationales fe résultats: problèmes Épistémologiques Et Questions De Justice. Education et sociétés 12, pp. 73 - 89
- TENTI FANFANI, E. (1994), “Del Intelectual Orgánico al Analista Simbólico”, en Revista de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes, N° 1, noviembre, pp. 19–29.
- TORRES, R.M (2000), Reformas educativas, docentes y organizaciones docentes en América Latina y el Caribe, Bogotá: Convenio Andrés Bello/Editorial Magisterio Nacional.
- TIRAMONTI, G. (2004). La fragmentación educativa y los cambios en los factores de estratificación. En: TIRAMONTI, G. (comp.) La trama de la desigualdad educativa. Buenos Aires: FLACSO/Manantial

Capítulo II

Docencia e Investigación en el contexto de la Universidad actual

Antonio Bolívar

Rosel Bolívar Ruano

«En la organización interna de instituciones de Educación Superior todo descansa en aferrarse al principio de considerar la ciencia como algo todavía no encontrado en su totalidad y como algo que nunca podrá ser descubierto por completo, y en buscarla incesantemente como tal» (Wilhelm von Humboldt, 1810).

En el memorandum que sirvió para la fundación de la Universidad de Berlín, Humboldt estableció la ciencia (*wissenschaft*) como base de la Universidad moderna, entendida como objeto de constante investigación y una enseñanza basada en dicha investigación previa. En la doble misión tradicional de investigación y enseñanza, la segunda se subordina a la primera: sólo una universidad con una investigación de alta calidad puede tener una buena enseñanza especializada. La docencia se entiende como si tratara de problemas no resueltos y, por tanto, siempre en modo de investigación. Este principio es el que aplica Estados Unidos, posteriormente, en el relanzamiento de sus Universidades en la primera mitad del siglo XX, aunque luego tomó un desarrollo distinto.

En ese modelo fundacional, la Universidad se orienta, a la vez, contra la ideología de la “utilidad”, encarnada por las escuelas especializadas, y contra las antiguas universidades. Se confiaba a la Universidad la esfera de un saber puro (la investigación de la verdad), en la confianza de que “el saber forma”, en una formación por el saber (*bildung durch wissenschaft*). De ahí su oposición a entenderla como una formación profesional de grado superior. A diferencia de otros niveles previos de enseñanza, “el profesor de universidad no es un maestro, ni el estudiante un educando, sino alguien que investiga por sí mismo, guiado y orientado por el profesor”. Dado que la formación universitaria debe tender a la preparación para la libertad, la ciencia se concibe como una “actividad autónoma”, con una libertad académica (*akademische freiheit*). Pensamos, como dice Barbara Kehm (2011, p.13), que “los ideales de Humboldt en la universidad (unidad entre enseñanza e investigación, investigación basada en la curiosidad, libertad de enseñanza y aprendizaje) son todavía válidos hoy en día. Lo que probablemente haya dejado de ser válido es la idea de ‘soledad y libertad’ del profesor o investigador individual”.

El modelo de universidad ideado por Whilhem von Humbolt en su reforma de la Universidad alemana (Berlin), que tenía en su núcleo la investigación como base de la enseñanza, se cuestiona ante los nuevos retos de profesiones especializadas o la universidad de masas (Nybom, 2007). En el propio contexto alemán estas insuficiencias se muestran en la necesidad de especialización y en la necesidad de responder a la demanda de un nuevo tipo de formación profesional cualificado, a lo que responden la creación de las modernas *Technische Hochschulen*. En su lugar, en las últimas décadas, bajo el lema de “una universidad al servicio de la sociedad” ha venido a significar una universidad al servicio de las demandas del mercado. En Europa el llamado “Espacio Europeo de Educación Superior” o “Proceso de Bolonia” habría significado el fin del modelo humboldtiano. Se precisa un debate público sobre qué tipo de universidad queremos y necesitamos para el siglo XXI.

Sin desdeñar otras tareas esenciales de la Universidad, en esta contribución queremos concentrarnos en una revisión actual de las tareas nucleares de la identidad del trabajo académico : la docencia y la investigación (Clark, 1997). Lejos de querer establecer un debate, tantas veces “manido y agotado” (Barnett, 2008, p.13), se pretende situarlos en un espacio pedagógico en que se puedan establecer relaciones de interés. Estas relaciones se encuentra entre dos extremos: unos consideran indisoluble y otros un vínculo demasiado frágil, dependiendo de contextos y políticas. Un equilibrio inestable entre docencia e investigación, cuya balanza dependerá de políticas educativas y concepciones de una y otra. Entre ambos, entender también la enseñanza como un “scholarship”, en la concepción de Boyer (1990), desarrollada por Shulman (2004), plantea un nuevo modo de situar la enseñanza en relación con la investigación.

Entre las misiones clásicas y las presiones del mercado

“Tomando en cuenta que durante los últimos treinta años la tendencia a transformar el valor de verdad del conocimiento en el valor mercantil de verdad del conocimiento ha sido cada vez más fuerte, ¿puede haber un futuro para el conocimiento no conformista, crítico, heterodoxo, no comercializable, y para los profesores, investigadores y estudiantes que lo ejercen?” (Boaventura de Sousa Santos, 2010, p.50).

Hay tres valores primordiales que la universidad en el marco de una educación liberal debe proporcionar: el examen crítico de uno mismo, el ideal del ciudadano del mundo y el compromiso con la mejora social (Rothblatt y Wittrock, 1996). A ellos, más modernamente, se ha añadido preparar a los estudiantes para el ejercicio de profesiones especializadas. Pero la formación de profesionales no puede silenciar los primeros, al

contrario un profesional universitario debe incorporarlos. La relación mercantil tiende a anular los primeros para subordinar los valores inherentes de la docencia y la investigación en los resultados para el mercado y de la ideología del “conocimiento útil”.

Martha Nussbaum (2001, p. 27), en su excelente libro sobre el tema, plantea que “nuestros campus están formando ciudadanos, y esto significa que debemos preguntarnos cómo debe ser un buen ciudadano de hoy y qué debe saber”. El ideal de la educación liberal supone “una educación superior que cultiva el ser humano en su totalidad para ejercer las funciones de la ciudadanía y de la vida en general”. De este modo, en la tradición de Séneca, que se propone revitalizar, una educación es liberal “sólo si *produce* ciudadanos libres, ciudadanos que son libres no debido a la riqueza o al nacimiento, sino porque se saben dueños de sus propias mentes” (p. 327). La Universidades americanas clásicas (Harvard o Chicago) piden “a la educación superior que contribuya con una preparación general para formar ciudadanía, no solo una preparación especializada para una carrera”. Por ello concluye en la última página de su libro: “sería catastrófico convertirse en una nación de gente técnicamente competente que haya perdido la habilidad de pensar críticamente, de examinarse a sí misma y de respetar la humanidad y la diversidad de otros [...] es, por lo tanto, muy urgente apoyar los esfuerzos curriculares dirigidos a producir ciudadanos” (p. 336).

Las Universidades se encuentran actualmente ante la necesidad de superar el dilema de cultura general o profesionalismo (Renaut, 2002), logrando un equilibrio entre las exigencias de una formación en el saber especializado y profesional y las demandas de formación en la cultura común (según la perspectiva liberal). En efecto, es una herencia de la educación liberal anglosajona que la enseñanza universitaria ha de privilegiar la formación de la inteligencia y el saber crítico por el saber de las humanidades más que la formación profesional especializada. Contra la lógica de la especialización, se defenderá el ideal interdisciplinar de la *universitas scientiarum*. Fueron las universidades americanas más prestigiosas (Harvard, Yale, John Hopkins, etc.) las que lograron conjugar mejor el ideal de cultura general y saber especializado profesionalizador, buscando la formación de un especialista cultivado (“liberal specialist”). Las orientaciones fuertemente profesionalizadoras en los documentos y propuestas del Espacio Europeo de Educación Superior no debieran menoscabar las materias científicas y humanísticas básicas.

El dilema es de difícil resolución, puesto que el conocimiento en la perspectiva primera no se traduce necesariamente en éxito ni asegura que los estudiantes formados sean demandados, pero la segunda orientación conlleva problemas: puede dejar otros matices de progreso social y cultural en sectores más ligados a la competencia y a la productividad económica, que lógicamente olvidarán aspectos que históricamente han hecho progresar a la sociedad (placer por la investigación, el arte, el humanismo, la filosofía, el estudio, la reflexión, el compromiso social...). Como defendía Marcovitch (2002), la enseñanza universitaria debe buscar un difícil pero interesante equilibrio entre el modelo humanista y el profesionalizador, y hacerlo, articulando ambas funciones, formando los mejores profesionales, al tiempo que éstos sean creadores de conocimiento e intelectuales con capacidad de transformación social; es decir sin olvidar que la formación en valores debe ocupar un lugar esencial.

Frente a las tendencias crecientes de neoliberalismo en la Educación Superior la Universidad no puede dejar de ser una “esfera pública democrática” (Giroux, 2002). Las condiciones que, en otro tiempo, permitieron a la investigación y la educación generar conocimientos para el bien común y para la educación de los ciudadanos democráticos están desapareciendo cuando la política y el mercado condicionan cada vez más en la autonomía institucional de la universidad. La capacidad de la universidad para servir como una esfera pública democrática se está erosionando, dadas las políticas económicas neo-liberales y los programas de estrechar los vínculos entre la universidad y el libre mercado. La función de la Educación Superior, crecientemente, es producir conocimiento y capital humano según las demandas del mercado, en lugar de conocimientos para el bien común y la educación de los ciudadanos. Ante las presiones del mercado, la universidad se ve incapacitada para producir un bien público, lo que –a su vez– erosiona el apoyo público a la educación superior. Como señalaba recientemente Giroux (2011, p. 1):

“La educación superior tiene una responsabilidad no sólo en la búsqueda de la verdad, no importa a dónde pueda conducir, sino también de educar a los estudiantes para que hagan que la autoridad y el poder sean política y moralmente responsables. [...] La educación superior puede ser una de las pocas esferas públicas restantes donde el conocimiento, los valores y la erudición ofrezcan una idea de la promesa de la educación para nutrir valores públicos, la esperanza crítica y una democracia sustantiva. Puede ser el caso que la vida de todos los días está cada vez más organizada alrededor de principios de mercado; pero confundir una sociedad determinada por el mercado con la democracia socava el legado de la educación superior, cuyas raíces más profundas son morales, no comerciales”.

Sin dejar de preocuparse por los sectores en los que la sociedad basa su progreso actual y ofrecer alternativas tecnológicas como para articular y apoyar su desarrollo, también –como defienden los principios fundamentales de la Carta Magna de las Universidades Europeas– debe hacerlo desde la conciencia de que la universidad produce y transmite cultura “de manera crítica”; lo que implica que –aún en la consciencia del contexto en el que se desarrolla y al que atiende, ofreciendo titulados superiores– la universidad debe romper fronteras espacio–temporales, culturales, políticas o económicas, para comprender mejor y ofrecer lo más pertinente que el conocimiento humano pueda ofrecer en ese momento y que pueda ser integrado, utilizado y sirva de basamento fundamental para comprender la realidad; y acometer este compromiso de producción y transmisión de conocimiento de manera autónoma, buscando la coherencia entre docencia, investigación, difusión, gestión y acción y guiándose bajo el principio de la libertad ética y la responsabilidad/deontología profesional.

De ahí la importancia de asumir retos tales como la necesidad de evaluación y la innovación.

Las políticas neoliberales, en primer lugar, facilitan la privatización de la educación pública. Cuando, como con la crisis económica actual, disminuyen en Europa los niveles de financiación pública de la investigación y la docencia, las universidades se ven obligadas a recurrir a fuentes privadas de ingresos para equilibrar sus presupuestos. En segundo lugar, más internamente, los gobiernos neo-liberales promueven el uso de sistemas de indicadores de rendimiento, lo que les permite dirigirlos desde la distancia. Se evalúan, así, los indicadores de desempeño como la capacidad de respuesta de los programas académicos a las exigencias del mercado, relaciones coste-eficacia, etc. Las exigencias del mercado les imponen, crecientemente, nuevas reestructuraciones con el fin de adecuarse al menor coste de los servicios ofrecidos. Dicha privatización posibilita que las empresas ejerzan una alta influencia en la producción y propiedad de los conocimientos, lo que les permite garantizar que los productos de la investigación universitaria tiene un valor de mercado y la función de reproducir el *statu quo*. Como muestra de estas tendencias, en el II Encuentro Internacional de Rectores de Universia, celebrado en Guadalajara en 2010, se dice en una de sus conclusiones: “Promover la implicación activa de los Gobiernos y los

agentes activos de la sociedad civil, empresas e instituciones, en la financiación y el desarrollo de estos objetivos universitarios”

Existe la creencia de que la competencia entre universidades puede hacerlas, como en el ámbito empresarial, en una *Nueva Gestión Pública*, más eficientes; para lo cual no se duda también en introducir mecanismos de gestión inspirados en el sector privado, al tiempo que se potencia la elección por los clientes. Dicha orientación creciente de las instituciones de Educación Superior reconvierte sus servicios en productos y los estudiantes en “clientes” que deben pagar por un “servicio”, cada vez más caro para adecuarse a los “costes reales”. Frente a estas tendencias es preciso reivindicar la universidad como un “bien público”, accesible a toda persona que, para no depender de otras fuentes, deben ser subvencionados por el Estado. Con motivo de la crisis económica que asola Europa, se están aumentando las tasas que pagan los estudiantes, como en el caso inglés o portugués. La subordinación al ámbito empresarial supone, por un lado formar a los profesionales que demanda el mercado laboral; por otro, proveer los servicios que demandan las empresas. La propia investigación deja de ser la búsqueda desinteresada del conocimiento como un fin en sí mismo, como lo era en el modelo Humboldt, para subordinarse a generar rentabilidad económica, como un valor de cambio.

La Universidad en la Sociedad del Conocimiento

La creación de una Europa basada en el conocimiento representa para las universidades una fuente de oportunidades, pero también de considerables desafíos. Las universidades funcionan en un entorno cada vez más globalizado, en constante evolución, marcado por una creciente competencia para atraer y conservar a los más cualificados y por la aparición de nuevas necesidades, a las que están obligadas a responder (Comisión de Comunidades Europeas, 2003, p.3).

La sociedad del conocimiento supone cuatro elementos interdependientes: la producción del conocimiento, esencialmente por la investigación científica; su transmisión por la educación y la formación; su difusión por las tecnologías de la información y de la comunicación; y su explotación por el intermediario de la innovación tecnológica. Las orientaciones europeas que guían el proceso de convergencia plantean dos objetivos básicos de la Reforma: mejorar la calidad de los sistemas universitarios de la Unión Europea y adecuar las enseñanzas universitarias a las exigencias de la sociedad del conocimiento.

La Comisión Europea ha planteado un debate sobre “El papel de las universidades en la Europa del conocimiento”. Las Universidades europeas han de hacer frente a grandes retos (sociedad del conocimiento, elevar niveles, creación de espacio europeo de investigación y de enseñanza, convertirse en referencia de calidad mundial), lo que debe suponer también unos niveles mayores de financiación, si quieren ser competitivas a nivel mundial. La creación de una Europa fundada en el conocimiento representa, en efecto, para las Universidades una fuente de oportunidades, pero también de considerables desafíos, dentro del contexto globalizado en que nos movemos.

Dice Gabriel Salomon (1999) que la institución universitaria ha tenido tradicionalmente asignadas tres funciones: la *producción* del conocimiento, la *enseñanza* del conocimiento acumulado y la *preservación* del conocimiento. La paradoja actual es que las tres son fácilmente reemplazables por los medios electrónicos actuales. Basta considerar la acumulación, preservación y acumulación del conocimiento para darse cuenta del asunto. Otro tema, más complicado, es el de la enseñanza, aunque también aquí los estudiantes pueden tener acceso a todo tipo de informaciones.

Sin embargo, si esto fueran tesis sostenibles, también tendría sus propias antítesis, por seguir con la argumentación de Salomon. Las cosas no son tan simples, en especial en la dimensión de enseñanza y aprendizaje: éste no es igual de cara a cara como en el electrónico y la educación universitaria también es socializarse en un tipo particular de cultura, imposible en el aprendizaje individualizado en el ordenador. La Universidad es un entorno que no sólo enseña sino que socializa en modos particulares de pensamiento y relaciones, en las ciencias y en la sociedad (ése era también su sentido originario: comunidad de maestros y aprendices). Además, la información que se puede transmitir digitalmente no es nunca conocimiento, precisa un proceso de conversión, mediado y reconstruido socialmente. En cualquier caso, en la era digital y sociedad de la información, podemos ser “testigos de un cambio en el locus de quién regula y gestiona la enseñanza, que pueden dar como resultado un *descentramiento* de la universidad tradicional” (Francis, 2010, p. 112). En efecto, cuando la universidad deja de ser el centro de producción y difusión del conocimiento, puesto que hay otros muchos centros, esto supone una redefinición de su papel.

La Universidad como institución se enfrenta a retos con grandes implicaciones (Comisión Comunidades Europeas, 2003), que es preciso comprender a la hora de hacer

un proyecto docente en este escenario. En la actualidad, la universidad es una institución en pleno proceso de transformación por:

1) La *masificación* –aunque este proceso está empezando a remitir– y la diversidad de sus aulas, fruto del proceso de apertura, democratización y universalización de la educación, vivido recientemente, y de la creciente pluralidad de la sociedad civil. No obstante, la masificación de la educación superior no ha supuesto su democratización, puesto que las desigualdades no han desaparecido, sino a lo sumo desplazadas.

2) La progresiva *especialización* de sus titulaciones y la entrada en competencia con titulaciones de otras universidades nacionales y extranjeras;

3) La emergencia de un *control social* sobre los productos, los procesos y la calidad de esta institución, de ahí el incremento exponencial de agencias de evaluación, de acreditación o de certificación de calidad;

4) La emergencia del *life-long-learning* (aprendizaje a lo largo de toda la vida) y el “*e-learning*” (relacionado con las tecnologías de la información y la comunicación), que hacen que ahora en la universidad se deban dar herramientas, bases y andamiajes conceptuales y actitudinales para cambiar, reconstruir, completar o especializarse a lo largo de la vida;

5) La aparición de *nuevos retos docentes* ligados a los cambios anteriores y a promover buenos aprendizajes y ofertas “competitivas” de calidad. Al mismo tiempo se da, cada vez más, el “retorno” de alumnos egresados (que no pueden repetir los mismos contenidos) y la pluralidad en las aulas, por lo que se sobredimensiona la importancia del compromiso de los docentes, de su creencia en el éxito y del buen desempeño de su labor docente e investigadora, junto a otras emergentes, de asesoría y de difusión no sólo para científicos, sino para la sociedad en su conjunto.

6) La progresiva e imparable *globalización de los estudios superiores* y el proceso de convergencia europea en este ámbito.

La universidad europea y española no ha permanecido al margen de este proceso y ha venido sufriendo en la última década una profunda transformación; se han modificado estructuras, dinámicas y planes de estudios; se presta mayor atención a la capacidad docente y científica; se considera vital la relación con la sociedad y responder al avance tecnológico, la democratización y la universalización de los estudios superiores, haciendo todo esto sin perder su responsabilidad social...

Los nuevos horizontes que empiezan a vislumbrarse para la educación en general (Delors, 1996) inciden también en la enseñanza superior en particular (UNESCO, 1998). En el primer informe, publicado bajo el sugerente título de la “Educación encierra un tesoro”, se afirma, de una parte, que la educación ha de proporcionar aprendizajes que le habiliten para saber, saber hacer, saber estar/convivir y ser; y, en segundo término, que “*ya no basta con que el individuo acumule conocimientos (...)* [sino que] *sobre todo, debe estar en condiciones de aprovechar y utilizar durante toda la vida cada oportunidad que se le presente de actualizar, profundizar y enriquecer ese primer saber y de adaptarse a un mundo en permanente cambio*” (1996, p. 95). La

enseñanza universitaria también debe virar en este sentido; por lo que toman relevancia nuevos postulados y se promueven nuevas metas de la Enseñanza Superior (UNESCO, 1998):

- Formar profesionales *altamente cualificados*, ciudadanos responsables, que combinen conocimientos teóricos y prácticos, y constantemente adaptados a las necesidades presentes y futuras de la sociedad. Conocimientos teóricos, de habilidad o procesos y de actitud, de gran versatilidad, transferibles y que se conviertan en herramientas para nuevos aprendizajes, no como conocimientos estancos a los que recurrir.
- Constituir un *espacio abierto* para la formación superior, que propicie el *aprendizaje permanente*. Preparar para aprender a aprender a lo largo de toda la vida, a criticar, a buscar, a establecer hipótesis, a colaborar y a acceder con propiedad al mundo de la información y del conocimiento...
- Formar ciudadanos que *participen activamente en la sociedad*. La universidad no sólo forma cerebros y arma cabezas; lo hace con un fin social, para la mejora de la misma; por lo que deben asumir paralelamente la conciencia, la responsabilidad y la capacidad para intervenir en ella, para participar, para tomar responsablemente decisiones...
- Promover, generar y difundir *conocimientos* por medio de la investigación. Su saber no es sólo banco de recursos, sino una herramienta para investigar, generar, intercambiar y difundir nuevos conocimientos científicamente asentados, al tiempo que la incertidumbre propia de la inquietud científica.
- Contribuir a comprender, interpretar, preservar, reforzar, fomentar y difundir las culturas nacionales, regionales, internacionales e históricas. Crear ciudadanía, transmitir cultura, pero también promover nuevos y –sobre todo– *mejores y más justos* modos de vida también desde la universidad.
- Contribuir a proteger y consolidar *valores de la sociedad*, promocionando perspectivas críticas y objetivas. Asumir el compromiso social de ser espejos de la sociedad y agentes privilegiados en su desarrollo, mejora y transformación.

El siguiente decálogo sintetiza la evolución experimentada en la concepción de la Educación Superior en la propuesta de la UNESCO, que pasa de: (1) un aprendizaje centrado en el profesor a un aprendizaje orientado por los recursos; (2) el trabajo con grupos a un trabajo adaptado al ritmo de cada persona; (3) los sistemas cerrados a sistemas abiertos sin parámetros formales; (4) los planes de estudios, dirigidos por los que imparten la enseñanza, a currículos centrados en los usuarios del sistema docente; (5) la enseñanza de contenido amplio a una enseñanza especializada, a fin de optimizar su pertinencia; (6) el aula de clase a contextos de trabajo profesional y de aprendizaje basado en el rendimiento; (7) contextos aislados a contextos de redes; (8) la docencia unívoca a una enseñanza interactiva; (9) las perspectivas nacionales a una perspectiva mundial; y (10) la gestión en función de la resistencia a los cambios a la administración prospectiva de la educación.

Como señala Ronald Barnett (2008) en su excelente libro de recopilación de ensayos sobre el tema, es posible explorar nuevas relaciones entre la docencia y la investigación, a pesar de las fuerzas externas que imponen determinadas direcciones: “surgen oportunidades para trabajar con ideas y prácticas nuevas que pueden hacer avanzar la educación superior por una senda positiva: por un lado, las imposiciones internas y externas que conducen a una disminución de espacio y, por el otro, nuevos espacios para ideas y actividades creativas” (p. 74). Entre estos nuevos espacios, que permiten repensar las cosas y hacerlas de otros modos, consideramos fundamental la reformulación de las misiones de la universidad por Boyer (1990) en su trabajo titulado “*Scholarship Reconsidered*”.

Investigación y docencia: una relación problemática

“... toda docencia implica investigación y toda investigación verdadera implica docencia. No hay docencia verdadera en cuyo proceso no se encuentre la investigación como pregunta, como indagación, curiosidad, creatividad” (Freire, 1992, p.192).

Desde una perspectiva de tomar la enseñanza como una investigación, Freire ya señalaba en la educación general una relación de implicación mutua entre ambos ámbitos. Un aprendizaje no rutinario, entendido como un cuestionamiento e indagación permanentes, necesariamente se vincula con una perspectiva de investigación. No obstante, en el marco universitario, es una relación problemática, dependiendo de contextos de trabajo y de opciones de valor, acentuada en el contexto neoliberal y globalizador de la sociedad del conocimiento. Podemos entender que la docencia de un profesor individual deba estar basada en las actividades de investigación realizadas o, más bien, que en su docencia se vean reflejadas o tengan cabida las investigaciones realizadas por otros, en cualquier lugar. En cualquier caso, hay espacios para que esta relación sea productiva, con una potenciación mutua.

Un conjunto de creencias o “mitos” han llevado a mantener una relación superficial o equivocada de las relaciones entre docencia e investigación que, como presuposiciones colectivas, impiden una reflexión crítica. Mark Hughes (2008) identifica cinco mitos: beneficio mutuo entre la investigación y la docencia, el mito de una relación generalizable y estática, el mito de separar el saber de la docencia y la investigación, el mito de la superioridad del profesor-investigador, el mito del estudio desinteresado de la relación entre investigación y docencia. Sorprende, al respecto, la escasez de trabajos empíricos en que sostener cada uno de los mitos, siendo las

creencias más fuertes que las pruebas reales de los mismos. Por ejemplo, no está probado –más bien lo contrario– que haya una correlación importante entre productividad de la investigación y eficacia de la docencia (Barnett, 2008).

De hecho, no debiera generalizarse acerca de las relaciones entre docencia e investigación. Ni las relaciones son estables, ni iguales en todas las disciplinas y departamentos. Las relaciones son heterogéneas en diferentes ámbitos disciplinares como en distintas instituciones. Tampoco el saber existe como una entidad previa y separada de la docencia y la investigación. Por otro lado, pareciera que es un docente de superior categoría aquel que basa su docencia en su propia investigación. Pero ni los buenos investigadores son, a menudo, buenos docentes, ni éstos últimos necesariamente tengan que ser buenos investigadores. Además, depende de las disciplinas y niveles de enseñanza universitaria para que esta relación sea productiva. Por lo demás, no es algo desinteresado: si los profesores-investigadores son superiores, los incentivos económicos y promoción en la carrera deben dirigirse a la investigación.

No obstante, si bien muchas fuerzas conducen a una separación entre docencia e investigación, existen factores nuevos o concurrentes que apuntan hacia una concurrencia entre ambas. Según Scott (2008) tres perspectivas (política, administrativa e intelectual), contradictorias pero potencialmente creativas, contribuyen a formar una nueva relación entre la investigación y la docencia en los sistemas de educación superior de masas. De un lado se puede enfatizar el carácter invariable e indisoluble de estas dos actividades; de otro, que su vínculo es frágil. En todo caso, en una universidad de masas, no puede mantenerse del mismo modo la relación, pues es una continuación de la educación continua, como denota su denominación de “educación de tercer ciclo”. La docencia no puede mantenerse, en este contexto, vinculada a la investigación, pues esta última precisa de recursos y personas específicas. Son también algunas razones administrativas las que inducen a mantener vinculada la investigación con la docencia: reputación de la universidad, atraer buenos docentes.

En una universidad de masas, tanto la docencia como la investigación se están reconfigurando. La docencia ya no se limita a la enseñanza sino que se subordina al aprendizaje del alumnado, al tiempo que las tecnologías de la información y los entornos virtuales de aprendizaje resitúan la labor del docente. Las relaciones entre docencia e investigación no son las mismas para todas las disciplinas ni en todos los

contextos. Según Scott (2008) hay tres grandes motivos para mantener al menos una estrecha asociación entre los dos dominios:

1. Los académicos necesitan estar comprometidos con sus disciplinas para ser profesores eficaces, aunque para esto no baste ser un gran investigador, sino transmitir a los alumnos un estímulo intelectual o mostrar como modelo necesario para los alumnos un profesor activo en investigación.
2. Desarrollar nuevas prácticas que superen los límites entre los dos dominios: es más habitual proyectos de trabajo de los alumnos que incluyen algún componente de investigación, nuevas formas de diseminación y comunicación, etc. hacen que ahora puedan los alumnos estar más familiarizados con la investigación.
3. En una sociedad del conocimiento, cada uno se convierte en un trabajador del conocimiento, que se difunde en red, lo que reconfigura el papel de las universidades. En esta nueva economía del conocimiento ya no hay papeles fijos de uno (investigador) que genera el conocimiento, otro (docente) que lo difunde.

Como se va a ver a continuación, el libro de Ernest Boyer *Scholarship Reconsidered: Priorities of the Professoriate* (1990) trata de poner fin a la falsa polaridad entre enseñanza e investigación en la academia, para reafirmar que el profesorado universitario asume (“profesa”) la responsabilidad de dar a su enseñanza también un sentido académico. Por ello, propone que la enseñanza sea –al igual que la investigación– considerada una actividad académica. Así, afirma que “superando el viejo debate entre enseñanza e investigación, aporta un significado más amplio y honorable”, pues incluye cuatro dimensiones distintivas e interrelacionadas: investigación, integración, aplicación y enseñanza. Por eso, la buena enseñanza está guiada por el mismo hábito mental que caracteriza a los otros tipos de trabajo académico. Actualmente ha llegado a constituirse en un amplio movimiento de renovación de la educación superior.

Docencia e investigación: una relación productiva

“Creemos que ha llegado el tiempo de ir más allá del viejo y aburrido debate “enseñanza vs. investigación” y dar al término familiar y honorable de “scholarship” un significado amplio y más general, uno capaz de cubrir legítimamente todo el campo del trabajo académico. Seguramente, “scholarship” significa compromiso en investigación original. Pero el trabajo de un profesor universitario también significa retroceder de una investigación, observar las conexiones, construir puentes entre teoría y práctica, y comunicar efectivamente el conocimiento a los estudiantes” (Boyer, 1990).

El Report Boyer (1990) de la Carnegie Foundation abre una nueva agenda de investigación a nivel internacional sobre la calidad de la enseñanza y del aprendizaje en

la Universidad en el marco del *“the scholarship of teaching”*. Se plantea no considerar la enseñanza de modo aislado, sino en el contexto más amplio del trabajo académico. Por eso, se puede considerar que el “scholarship” debe darse en todos los ámbitos del trabajo académico. Si hasta entonces el “scholarship” se refería únicamente a la labor investigadora del profesorado, así como a otras actividades con cierto grado de creatividad, Boyer destaca que el “scholarship” está implícito en cualquiera de las funciones que ha de desempeñar el profesorado universitario, incluida la enseñanza. Un profesor universitario no es académico o erudito por las investigaciones que realiza, debe serlo también por el conjunto de funciones que desempeña. En particular determina cuatro formas de “scholarship”: “scholarship of discovery” (investigación), “scholarship of integration” (establecer relaciones entre disciplinas en el marco de una difusión cultural), “scholarship of engagement” (aplicación de la investigación, en un compromiso con la sociedad) y “scholarship of teaching” (la enseñanza como investigación). El vocablo “scholarship of teaching and learning”, de difícil traducción, tiene el sentido primero de afirmar que la enseñanza es un trabajo intelectual serio, propio del saber académico, que debe ser valorado y reconocido.

Este enfoque permite situar debidamente (Shulman, 2004) dentro del trabajo académico (y no sólo como un asunto pedagógico o didáctico) que la enseñanza está “centrada en el aprendizaje del estudiante”. La primera responsabilidad de las universidades es la docencia, se trata de cómo potenciar la docencia, no tanto quitando una parcela a la tarea investigadora para invertirla en la docencia, sino –más radicalmente– considerar la enseñanza como “scholarship”, es decir como una actividad propia del académico, tal y como lo es la investigación. Schön (1995) destaca que *“si la enseñanza está siendo vista como una forma de scholarship, entonces la práctica de la enseñanza debe ser vista como fuente de nuevo conocimiento”*. La actividad de la enseñanza debe sustentarse en procesos de investigación-acción que lleven al docente a reflexionar sobre su actuación y le permitan construir nuevo conocimiento sobre la enseñanza y el aprendizaje

Aparte de otros factores, el auténtico cambio de cultura es que la enseñanza y la investigación formen parte de una misma tarea y estándares. El profesor universitario es un “scholar” tanto de la investigación como de la enseñanza. La enseñanza se debe situar dentro del trabajo académico, al mismo nivel y metodología que la actividad investigadora. Contenido y didáctica no pueden ser campos separados o aditivos. Al

contrario, debe formar parte del propio trabajo en una disciplina. Ambas demandan un conjunto similar de actividades de diseño, acción, evaluación, análisis y reflexión y, muy especialmente, ser sometidas al escrutinio público de los colegas. Una enseñanza entendida como investigación (“scholarship of teaching”) iniciada por Boyer y desarrollada por autores como Shulman, Rice y otros, apuesta por la necesidad de investigar la enseñanza, como requisito indispensable para promover la calidad de la docencia. No basta con ser un profesor excelente y experto, sino que los procesos de mejora alcanzados a través de la investigación, han de difundirse al resto de la comunidad universitaria, para que puedan ser discutidos y reutilizados.

La enseñanza universitaria es un proceso comunicativo mediante el cual los docentes promueven el aprendizaje de nuevos conocimientos por parte del alumnado. Este proceso una cuidadosa planificación, puesta en práctica y evaluación de cada uno de los aspectos que influyen en el aprendizaje de los estudiantes (Bolívar, 2007). La enseñanza ha de ir dirigida al aprendizaje activo y efectivo del alumnado, por tanto, se han de poner en marcha métodos que promuevan el desarrollo de habilidades que les permitan aprender de manera autónoma durante toda la vida. La enseñanza tiene significado por sí misma, pero se relaciona de manera profunda con las otras formas académicas (investigación, integración y compromiso).

Si la calidad en la enseñanza se define como aquellos modos de actuación eficaces que el profesorado pone en práctica para estimular y promover el aprendizaje de los estudiantes, cabe hacer dos nuevas distinciones. En primer lugar, la *excelencia en la enseñanza*, que partiendo de la anterior, alcanza un nuevo nivel, pues se apoya y fundamenta en la revisión actualizada de nueva literatura acerca de la materia, así como de las nuevas formas de enseñanza. En segundo lugar, la *enseñanza como investigación*, que a su vez, englobaría las dos anteriores pero superaría a ambas, en la medida que el propio docente hace nuevas aportaciones útiles y de impacto sobre aspectos relacionados con la enseñanza y el aprendizaje, que pueden ser aplicados por el resto de la comunidad universitaria. Posteriormente se describe más detenidamente la diferencia entre ambos niveles de excelencia.

Por otro lado, es preciso situarla –con todo lo que deba implicar en el reconocimiento de la maestría docente– como una de las funciones del profesorado universitario, de la actividad de los “scholars”. Esta, como la investigación, debía reunir un conjunto de caracteres: objeto de investigación, pública, sometida a la crítica y

evaluación, y compartida o intercambiada. La integridad del profesor universitario incluye, pues, la revisión y mejora de su enseñanza por el impacto que su trabajo, en esta dimensión, tiene sobre los estudiantes. En el fondo, como ha dicho Shulman (1999), ser profesor supone tomarse seriamente el aprendizaje de los alumnos aprendices. En suma, considerar la docencia como un “scholarship” supone dotarla de la importancia y reconocimiento que le corresponde en las tareas de la universidad.

La enseñanza universitaria no puede seguir recluida a la privacidad del aula, sin ser sometida, al igual que la investigación, al escrutinio público de sus pares (Hastch *et al.*, 2005). Como académicos, el proceso de la enseñanza también debe jugarse en la *arena pública*. Es decir, deben ser visibles y transparentes los procesos y resultados de las actividades que se desarrollan como profesor universitario. Shulman (1988b) reconceptualiza el término como “enseñanza y aprendizaje como investigación” (“scholarship of teaching and learning”) e intenta aclarar la diferencia existente entre éste y la excelencia en la enseñanza (“scholarly teaching”). Según este autor, para que una actividad de enseñanza sea académica o erudita, es necesario que, además de ejercer una docencia de calidad, se cumplan los siguientes criterios:

“Para que una actividad pueda ser considerada como “scholarship”, debería poseer al menos tres características fundamentales: ser pública; susceptible de revisión crítica y evaluación; y ser accesible para el intercambio y uso por otros miembros de la propia comunidad universitaria” (p. 5).

El trabajo debe hacerse público y no permanecer en el ámbito privado; a su vez, debe ser objeto de crítica y revisión por la comunidad universitaria; y, por último, debe ser utilizado y reconstruido por otros. No obstante, como señalan Hutchings y Shulman (1999, p.15), ésta no tiene que ser alcanzada exclusivamente a través de publicaciones, sino que existen diferentes formas de hacer el trabajo público, incluyendo Internet, desarrollo de actividades académicas y presentaciones públicas. Hacer visible la investigación en la enseñanza, puede realizarse a través de la presentación de publicaciones sobre los hallazgos obtenidos y su impacto en el proceso de enseñanza-aprendizaje, o de difusión de recursos materiales creativos que fomenten el aprendizaje en el aula.

De este modo, al igual que la investigación, la enseñanza ha de llegar a hacerse visible o pública, como una “propiedad comunitaria” (“community property”, lo llama Shulman, 2004). Considera que la enseñanza es una actividad que tiende a ser

reservada, limitada exclusivamente al docente y a los alumnos a los que va dirigida, y que raramente es evaluada por los pares. En su lugar, desde una perspectiva comunitaria, ha de ser sometida al análisis y comentario de una apropiada comunidad de compañeros, en analogía con los procesos de revisión por pares y calidad de los productos de la investigación. De este modo, una comunidad académica, que está comprometida con su trabajo académico, trata su trabajo como un acontecimiento público, sometido al escrutinio de pares. En tercer lugar, el trabajo académico docente ha de ser intercambiado, de manera que otros tengan posibilidad de aprender y nosotros del de ellos (Shulman, 1998).

De este modo, el *saber académico de la docencia* significa que llega a ser público, sometido a la revisión y crítica por los miembros de la propia comunidad, y que pueda contribuir al desarrollo de la comunidad por el uso e intercambio que pueden hacer. Al hacerlo visible, contribuimos a incrementar el *conocimiento base* sobre la enseñanza y el aprendizaje. Esto último, actualmente, puede ser facilitado por las nuevas tecnologías de la información y la documentación. Una enseñanza como investigación supone algo más que una docencia de calidad; pues debe dar lugar a la difusión y debate de los resultados obtenidos, con el fin de que la comunidad universitaria pueda beneficiarse de los hallazgos, reconstruirlos y ampliarlos en su propia práctica.

En principio, podemos preguntarnos, ¿cuáles son las metas de la enseñanza universitaria?. Sin duda, se respondería, como hacía Ramsden (1992, p.5), que “El objetivo de la enseñanza es simple: hacer posible el aprendizaje de los estudiantes”. En este sentido, el propósito del “scholarship” de la enseñanza es *hacer transparente cómo el aprendizaje ha sido hecho posible*. Para que esto suceda se requiere que los profesores universitarios estén informados de las perspectivas teóricas y de la literatura sobre la enseñanza y el aprendizaje en su disciplina, así como ser capaces de recoger y presentar evidencias rigurosas de su efectividad, como profesores. A la vez esto supone reflexión, indagación, evaluación, documentación y comunicación. El modelo de “scholarship of teaching” ofrece un marco para hacer transparente o visible el proceso de hacer el aprendizaje posible. El “scholarship of teaching and learning” es

“... una invitación a tomar la enseñanza como una forma de investigación sobre el aprendizaje de los estudiantes, a compartir con los colegas los resultados de dicha investigación, y a criticar y construir otras formas de trabajo” (Huber y Morreale, 2002, p.16).

Hutchings y Shulman (1999) señalan que Boyer no traza una línea divisoria entre “enseñanza excelente” y el “scholarship” de la enseñanza. No basta que la enseñanza sea buena o excelente, o que las prácticas docentes sean revisadas para obtener información, además debe estar informada por las últimas ideas sobre la enseñanza en ese ámbito y reflexionada por la revisión por compañeros de modo colaborativo, abierta a la crítica y a la comunicación, en una especie de “propiedad de la comunidad”:

“Un saber académico de la enseñanza implica que da cuentas públicas de algunos o todas las dimensiones de la enseñanza (metas, diseño, realización, resultados y análisis), en formas que sean susceptibles a la revisión crítica por pares del profesor y puede es susceptible de emplearse de modo útil en el trabajo futuro de los miembros de esa misma comunidad” (Shulman, 1998b, p. 6).

Una enseñanza que, además de excelente (*scholarly teaching*), sea “*scholarship of teaching*”, como hemos resaltado en otro lugar (Bolívar y Caballero, 2008), se ve guiada por procesos de investigación en la práctica, orientados a entender cómo aprenden los estudiantes y cómo influye la docencia en dichos aprendizajes. Es un tipo de enseñanza claramente orientada al estudiante, donde la investigación puede cumplir dos funciones primordiales. La primera es el uso de la creatividad para elaborar y desarrollar materiales originales como grabaciones en soportes de almacenamiento óptico, programas, simulaciones, juegos, etc., que puedan ser usados por el resto de profesores. La segunda constituye una evaluación sistemática de la enseñanza y el aprendizaje, guiada por la investigación informal y la investigación tradicional en la enseñanza y en el aprendizaje, o en temas relacionados con el currículo. Ambas aproximaciones requieren un profundo entendimiento de la literatura, un proceso crítico y reflexivo de trabajo en el aula, pero además, precisan de ser compartidas con el resto de la comunidad universitaria. Por eso no basta que una buena enseñanza contribuya decididamente al incremento de los aprendizajes de los estudiantes, debe promover su revisión por pares con el objetivo de hacer que esa excelencia forme parte del conocimiento base de la enseñanza y el aprendizaje en la educación superior (Richlin, 2001; Kreber, 2002).

Además, en un cuarto atributo, el “scholarship” de la enseñanza, implica indagar y cuestionarse sobre aspectos del aprendizaje de los estudiantes, es decir no sólo sobre la práctica docente sino sobre el carácter y profundidad del aprendizaje de los estudiantes que resulta (o no) de dicha práctica. Investiga de modo sistemático

cuestiones relativas al aprendizaje de los estudiantes (condiciones en que ocurre, lo que lo hace atractivo, profundo o relevante) y lo hace no sólo para mejorar su propia clase sino para avanzar en la práctica misma (Kreber, 2002). No se presupone que todo profesor universitario (incluidos los profesores excelentes) hace o debe hacer, sino que tiene oportunidad de hacer si quiere. Este saber académico de la enseñanza es, sin embargo, una condición (que puede estar ausente) para la enseñanza excelente. Es el mecanismo mediante la que la profesión misma de la enseñanza avanza.

El “scholarship de la enseñanza” abarca los rasgos esenciales de la enseñanza excelente y experta, pero va más allá, en la medida que supone compartir con la comunidad universitaria los nuevos hallazgos, para avanzar hacia el conocimiento de la enseñanza y el aprendizaje en su disciplina, en un camino que puede ser continuamente revisado por los iguales. Por eso, el *scholarship* de la enseñanza implica algo más que una docencia de calidad; va más allá de la experiencia y del compromiso con la mejora de la enseñanza a través de procesos de reflexión internos o de formación externos. Supone la investigación e innovación continua de la docencia que, a su vez, debe ir necesariamente unida a la difusión y debate de los resultados obtenidos, con el fin de que la comunidad universitaria pueda beneficiarse de los hallazgos, reconstruirlos y ampliarlos en su propia práctica.

De modo similar a que cada contenido puede tener su propia didáctica específica, el “scholarship of teaching and learning”, a nivel universitario, reconoce los posibles “estilos disciplinares” diferenciales (Huber y Moreale, 2002): sus propias tradiciones disciplinares y didácticas que condicionan la indagación sobre la enseñanza y el aprendizaje (centrarse en ciertos problemas, emplear determinados métodos o presentar sus trabajos de determinados modos). Para alcanzar este propósito los profesores de Universidad deben estar informados de las perspectivas teóricas de la enseñanza y el aprendizaje de su propia disciplina y capacitados para recoger evidencias rigurosas de su práctica de enseñanza. Esto implica reflexión, indagación, evaluación, documentación y comunicación. La integración de resultados de investigación en la enseñanza mediante proyectos de innovación es otro componente de este objetivo. De esta manera se irán consolidando conocimientos didácticos específicos para las diversas disciplinas universitarias (p.e. de Medicina, de Psicología, de Ingeniería, etc.).

El asunto es cómo puede la enseñanza universitaria encontrar un lugar correcto y dignificado en el contexto de la investigación. Sólo cuando llega a ser, paralelamente,

una prioridad institucional, creando órganos e incentivos que contribuyan a incrementar el saber académico sobre la enseñanza y el aprendizaje. A la vez, si se ha de pasar de un enfoque centrado en la enseñanza a centrarlo en el aprendizaje, se ha de empezar por promover el reconocimiento y valoración de la calidad docente, conjugada con la investigación. Diversas universidades están constituyendo Institutos de investigación sobre la enseñanza y el aprendizaje, que contribuyan decididamente al intercambio y desarrollo del conocimiento sobre la enseñanza y el aprendizaje universitario. La *Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching* está impulsando un amplio movimiento de renovación la Educación Superior, habiéndose creado en muchas universidades instituciones para impulsar dichos esfuerzos y reconociendo a su profesorado la investigación que realizan en su docencia. Las ventajas del enfoque son indudables, la didáctica no es algo añadido a los contenidos, tampoco cosa de los “pedagogos”, por el contrario –como debiera ser obvio– debe formar una dimensión de su propio trabajo como profesor universitario (docente e investigador). Y encara la enseñanza como lo hace con la investigación, respondiendo a sus mismos parámetros o estándares. Como dice Shulman (2004):

“La enseñanza y el aprendizaje como investigación, en última instancia, mejora el aprendizaje de los estudiantes y se produce cuando nuestro trabajo como profesores se hace público, revisados por pares y criticados, e intercambiar con otros miembros de nuestras comunidades profesionales para que, a su vez, se puede construir sobre nuestro trabajo. Estos son las característica de toda investigación académica (*scholarship*)”.

La excelencia en la enseñanza tiene su base en la innovación e integración de un conjunto de acciones que ayudan a hacer de la docencia una tarea efectiva, sustentada en la revisión previa de literatura, y en la selección y aplicación adecuada de la nueva información al proceso de enseñanza-aprendizaje. Asimismo, la práctica quedará mediada por la observación sistemática de los efectos de la docencia en el aprendizaje y por el análisis global de los resultados obtenidos en el proceso.

Finalmente podemos decir que el “scholarship de la enseñanza” va más allá de lo que requiere ser un buen docente y, a su vez, más allá de lo que requiere ser un buen investigador de la enseñanza y el aprendizaje. El “scholarship de la enseñanza” alcanza su máxima expresión en la confluencia entre ambas aproximaciones, ya que ser un buen docente debe ir acompañado de ser un buen investigador de la enseñanza y el aprendizaje, y viceversa. El “scholarship de la enseñanza” rompe esa dicotomía entre

docencia e investigación, ya que integra todos los rasgos de la buena investigación y de la buena docencia en una sola definición, que debe impulsarse desde las administraciones y las propias universidades. La docencia ha de recuperar el valor y reconocimiento que merece, no sólo para reforzar la identidad del profesorado como docente, sino también y, especialmente, para garantizar niveles de calidad en el aprendizaje de los estudiantes, que son los herederos del conocimiento y los que deben aprender a construirlo y a transformarlo a partir de unas bases sólidas proporcionadas desde la universidad.

Para concluir el trabajo, decía Jacques Marcovitch (2002) que debemos abandonar un modelo ideal de universidad perfecta, pero imposible, para centrarse en lo que se puede hacer, aquí y ahora, a partir de las buenas experiencias y propuestas. “Pensar adecuadamente la universidad brasileña o de cualquier otro país, requiere contemplar las transformaciones sociales en curso”, señalaba (p. 18). Pero, a la vez, además de esta lectura contextual, se debe hacer una lectura interna, para ver cómo se pueden mejorar los procesos internos de investigación y docencia, pensando en proporcionar una buena formación a los estudiantes, como profesionales y como universitarios. Por eso, en esta misma línea, dice Ronald Barnett (2001):

“la educación superior no puede plantearse seriamente la empresa de promover una sociedad más autocrítica y capaz de brindar información si no asume ella misma esas características. No puede ocuparse de los problemas interdisciplinarios de la sociedad moderna si no tiene ella misma un carácter profundamente interdisciplinario. Tampoco puede esperar que la sociedad analice críticamente sus formas dominantes de conocimiento, aprendizaje e interacción si ella misma no está preparada” (p. 45)

Referencias

- BARNETT, Ronald (2001). *Los límites de la competencia: el conocimiento, la educación superior y la sociedad*. Barcelona: Gedisa.
- BARNETT, Ronald (ed.) (2008). *Para una transformación de la universidad. Nuevas relaciones entre investigación, saber y docencia*. Barcelona: Octaedro.
- BOLÍVAR, Antonio (2007). *Diseñar y evaluar por competencias en la Universidad. El EEES como reto*. Vigo: Universidad de Vigo. Vicerrectoría de Formación e Innovación Educativa
- BOLÍVAR, A. y CABALLERO, K. (2008). “Cómo hacer visible la excelencia en la enseñanza universitaria”. *Revista Iberoamericana de Educación. Edición Digital*, vol. 46, nº 8, 10 pp.
- BOYER, Ernest (1990). *Scholarship Reconsidered: Priorities of the Professoriate*. Princeton, N.J.: The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.

- CLARK, Burton (1997). *Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia*. México: Porrúa/UNAM.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2003). *El papel de las universidades en la Europa del conocimiento*. Bruselas, 05.02.2003.
- DELORS, Jacques (1996). *Educación: hay un tesoro dentro. Informe de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI*. Madrid: Santillana-UNESCO.
- FRANCIS, Russell (2010). *The decentring of the traditional university*. Londres/Nueva York: Routledge.
- FREIRE, Paulo (1992). *Pedagogia da esperança: um encontro com a pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GIROUX, H. A. (2002). "Neoliberalism, corporate culture, and the promise of Higher Education: The University as a Democratic Public Sphere". *Harvard Educational Review*, vol. 72, nº 4, pp. 425-463.
- GIROUX, H. A. (2011). Beyond the Swindle of the Corporate University: Higher Education in the Service of Democracy. *Global Research*, January 19. [trad. cast.: "Más allá del fraude de la universidad corporativa: La educación superior al servicio de la democracia", *Rebelión*, 22-01-2011].
- HATCH, Thomas (2005). *Into the Classroom: Developing the Scholarship of Teaching and Learning*. San Francisco: Jossey-Bass.
- HUBER, Mary T. y MORREALE, Sherwyn P. (2002). *Disciplinary Styles in the Scholarship of Teaching and Learning: Exploring Common Ground*. Washington, DC: American Association for Higher Education and The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.
- HUGHES, Mark (2008). "Los mitos en torno a las relaciones entre investigación y docencia en las universidades", in: BARNETT, Ronald (ed.) *Para una transformación de la universidad. Nuevas relaciones entre investigación, saber y docencia*. Barcelona: Octaedro, pp. 29-44.
- HUMBOLDT, W. von (1810 [2005]). "Über die innere und äussere organisation der höheren wissenschaftlichen anstalten in Berlin" [trad. cas.: "Sobre la organización interna y externa de las instituciones científicas superiores en Berlín", en *Logos: Anales del Seminario de Metafísica*, vol. 38, 2005, pp. 283-291].
- HUTCHING, Pat y SHULMAN, Lee S. (1999). The scholarship of teaching: New elaborations, new developments. *Change :The Magazine of Higher Learning*, 31 (5), 10-15.
- KEHM, Barbara M. (2011). *La gobernanza en la enseñanza superior. Sus significados y su relevancia en una época de cambios*. Barcelona: Octaedro-Institut de Ciències de l'Educació.
- KREBER, Carolin (2002). Teaching excellence, teaching expertise, and the scholarship of teaching. *Innovative Higher Education* 7, 5-23.
- MARCOVITCH, Jacques (2002). *La universidad (im)posible*. Madrid: Cambridge University Press.
- NUSSBAUM, Martha (2001). *El cultivo de la humanidad. Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal*. Barcelona: Andrés Bello.
- NYBOM, Thorsten (2007). "A Rule-governed Community of Scholars: The Humboldt Vision in the History of the European University", in: MAASEN, Peter y OLSEN, Johan P. (Eds.), *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer, pp. 55-80.
- RENAUT, Alain (2002). *Mission d'étude et de proposition sur la culture générale dans les formations universitaires*. Rapport. Paris: Ministère de l'Éducation Nationale.

- RICHLIN, L. (2001). "Scholarly Teaching and the Scholarship of Teaching". *New Directions for Teaching and Learning*, vol. 86, pp.57-68.
- ROTHBLATT, Sheldon y WITTROCK, Björn (compls.) (1996). *La universidad europea y americana desde 1800: las tres transformaciones de la universidad moderna*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- SALOMON, Gabriel (2002). "La Educación Superior frente a los desafíos de la era de la información". *Boletín de la Red Estatal de Docencia Universitaria*, vol. 2, nº 2.
- SCOTT, Peter (2008). "¿Divergencia o convergencia? Las relaciones entre docencia e investigación en la educación superior de masas". in: BARNETT, Ronald (ed.). *Para una transformación de la universidad. Nuevas relaciones entre investigación, saber y docencia*. Barcelona: Octaedro, pp. 75-91.
- SHULMAN, L. S. (1987). "Knowledge and teaching: Foundations of the new reform". *Harvard Educational Review*, vol. 57, nº 1, pp. 1-22.
- SHULMAN, Lee (1998). Theory, Practice, and the Education of Professionals. *The Elementary School Journal*, vol. 98, 5, 511-526.
- SHULMAN, L. S. (1998b). "Course anatomy: The dissection and analysis of knowledge through teaching", in: HUTCHINGS, Pat (Ed.), *The course portfolio: How faculty can examine their teaching to advance practice and improve student learning*. Washington, D.C.: American Association for Higher Education, pp. 5-12.
- SHULMAN, L. S. (1999). "Taking teaching seriously". *Change: The Magazine of Higher Learning*, vol. 31, nº 4, pp. 11-17.
- SHULMAN, Lee S. (2004). *Teaching as community property: Essays on higher education*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- UNESCO (1998). *La educación superior en el siglo XXI: visión y acción*. Documento de trabajo de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior.
- SCHÖN, D. A. (1995). "Knowing-in-action: The new scholarship requires a new epistemology". *Change: The Magazine of Higher Learning*, vol. 27, nº 6, pp. 27-34.
- SOSA SANTOS, B. De (2010). La universidad europea en la encrucijada. *El Viejo Topo*, nº 274 (noviembre), pp. 49-55.

Capítulo III

Propósitos da universidade e novas formas de sua responsabilidade social

José Camilo dos Santos Filho

O *status quaestionis* da problemática da responsabilidade social da universidade pode ser expresso mediante o confronto de algumas antinomias relacionadas aos propósitos básicos da universidade e a análise de algumas indagações referentes à concretização da responsabilidade social da universidade e aos atores desse engajamento. Nesse sentido, cabe indagar: a universidade deve voltar a ser uma “torre de marfim”, distante dos problemas concretos da sociedade ou precisa engajar-se diretamente nos problemas da sociedade e tornar-se uma “estação de serviço” ou um mercado cultural? Em outros termos, ela deve manter distanciamento crítico diante dos problemas e demandas sociais ou assumir um engajamento comprometido com a realidade social concreta de seu país?

Essa indagação básica pode ser explicitada em várias questões correlacionadas, tais como: A universidade deve realizar “pesquisa alienada”, não relacionada aos problemas de seu país ou privilegiar pesquisa aplicada e funcional que poderá ajudar a resolver os problemas concretos e imediatos do país? Ela deve ministrar um “ensino alienante”, funcionalista ou privilegiar um ensino crítico da realidade do país? Ela deve favorecer uma política de extensão assistencialista que apenas contribui para a manutenção do *status quo* social ou assumir uma extensão emancipadora que colabora na transformação social necessária à solução radical dos problemas sociais do país? Sua responsabilidade social será apenas uma expressão institucional ou deverá também se concretizar diretamente mediante seus docentes, estudantes e funcionários? Essas e outras questões merecem uma reflexão séria de quem pretende discutir o problema da responsabilidade social da universidade nesse novo momento histórico da universidade brasileira que precisa contribuir para a construção de uma sociedade democrática mais justa e equitativa nesse país de desigualdades sociais gritantes e aberrantes (Botomé, 1996; Fagundes, 1986; Carrier, 1972).

Embora reconhecendo a relevância de todas essas questões, neste texto vamos tratar apenas de dois aspectos mais abrangentes desse problema: (1) os propósitos da universidade e sua responsabilidade social; e (2) alguns novos caminhos para a responsabilidade social da universidade.

Propósitos da Universidade e sua responsabilidade social

Refletir sobre sua própria essência tem sido uma atividade constante da universidade a partir do início do século XIX com a fundação da Universidade de Berlim, quando alguns filósofos alemães apresentaram contribuições relevantes para a auto-compreensão da universidade. Neste aspecto, vale lembrar o pensamento de T. V. Smith, ao tratar da necessidade da vida examinada ou avaliada e do significado racional de ser: “É melhor existir do que não existir; mas a existência não é a forma mais elevada de ser... *Como* ser e não *apenas* ser – esta é a questão... Para nós, pobres mortais, é pelo menos bom conhecer *algo*; é melhor conhecer *como*; é melhor ainda conhecer *porque*”. O mesmo pode ser dito da universidade que tem procurado definir sua missão e sua especificidade como instituição na sociedade moderna.

A continuidade institucional da universidade no mundo ocidental sugere que seus objetivos sejam permanentes. Karl Jaspers, dentro da tradição do idealismo alemão, em 1923 definiu a missão da universidade como o lugar onde por concessão do Estado e da sociedade uma determinada época pode cultivar a mais lúcida consciência de si própria. O objetivo único de seus membros é procurar, incondicionalmente, a verdade e apenas por amor à verdade (Jaspers, 1959). Desta concepção decorrem por ordem decrescente de importância, no contexto contemporâneo, os três grandes objetivos da universidade: a pesquisa, porque a verdade só é acessível a quem a procura sistematicamente; a educação do homem no seu todo, devendo a universidade ser um centro de cultura e conceber o âmbito da verdade como muito maior que o da ciência; o ensino das aptidões profissionais orientado para a formação integral, porque a verdade deve ser transmitida. Esta ideia una e única de universidade se vincula à unidade do conhecimento

Em 1930, Ortega y Gasset, embora se insurgindo contra a “beatária idealista” da universidade alemã, concebeu a missão da universidade de modo não muito diferente de Jaspers. Para ele, as funções da universidade são, em ordem de prioridade: “transmissão da cultura; ensino das profissões; investigação científica e educação dos novos homens de ciência” (Ortega y Gasset, 1982, p. 41). Sintetizando sua visão, Ortega y Gasset acrescenta que “a universidade é o intelecto”, é a ciência erigida em instituição (1982, p. 75).

No nível mais abstrato, a formulação dos objetivos da universidade manteve uma notável estabilidade ao longo do tempo. Os três principais fins da universidade passaram a ser a pesquisa, o ensino e a prestação de serviços. Da Alemanha surgiu a ideia de universidade dedicada à pesquisa realizada por professores especializados com a ajuda de estudantes aprendizes de pesquisa. Da Inglaterra, algumas universidades importaram a forte ênfase no ensino de graduandos e uma concepção ampla de educação que, além do desenvolvimento intelectual, compreende também o desenvolvimento moral e emocional do estudante. Dos Estados Unidos, as universidades atuais passaram a incorporar a ideia de serviço como o terceiro de seus propósitos essenciais. Como escreve Sir Eric Asbhy,

A grande contribuição americana ao ensino superior foi a derrubada dos muros ao redor do campus. Quando o Reitor Van Hise de Wisconsin disse que as fronteiras do campus são as fronteiras do Estado, ele estava colocando em palavras uma das raras inovações na evolução das universidades. Essa é uma inovação que já tem sido reivindicada pela história. Outras nações estão agora começando a copiar o exemplo americano” (1967, p. 4).

Esta inovação ficou conhecida na história da universidade americana como a “Wisconsin idea” (Rudy e Brubacher, 1997).

Mais recentemente, algumas universidades têm formulado sua missão fundamental nestes termos: “promover a aprendizagem através da descoberta (pesquisa), transmissão (ensino) e aplicação do conhecimento (serviço).” No entanto, o que tem ocorrido é que, em decorrência de políticas universitárias concretas, a dimensão cultural da universidade tem-se atrofiado e o conteúdo utilitário e produtivista tem sido privilegiado, levando à explosão dos fins abstratos da universidade numa multiplicidade de funções por vezes contraditórias entre si. Esta explosão das funções foi o correlato da explosão da universidade, em termos de aumento da população estudantil e do corpo docente, da proliferação de universidades e da expansão da pesquisa universitária para novas áreas do saber. Foi também neste contexto que cresceu o que Clark Kerr (1963) chamou de “multiversidade. Ou seja, a universidade que, depois da Segunda Guerra Mundial, passou a realizar múltiplos propósitos e funções e, em decorrência de suas novas atividades e serviços, transformou-se numa imensa burocracia.

Diante dessa transformação da universidade, surgiram três tipos posições críticas. Os tradicionalistas ou liberais conservadores propugnavam o desengajamento da universidade com os problemas sociais e sua dedicação exclusiva à pesquisa

desinteressada e ao ensino. Os ativistas sociais ou críticos radicais criticavam a hipócrita e proclamada neutralidade da universidade e seu serviço à sociedade de modo passivo, aceitando sem crítica a agenda estabelecida pelo governo, pelas empresas e outros grupos de interesse poderosos. Os reformistas entusiastas da multiversidade entendiam que esta estava respondendo ativamente às demandas da sociedade por novos serviços, novos programas de capacitação e novas formas de consultorias e assistência (Kerr, 1963).

Cada um dos críticos envolvidos acreditava que as universidades deveriam servir à sociedade. Suas diferenças estavam mais na estimativa do peso que estas instituições deveriam carregar e nos modos como poderiam oferecer suas contribuições mais importantes. São precisamente essas diferenças que estão no cerne da discussão sobre as responsabilidades e compromissos sociais adequados à universidade.

Crítica dos tradicionalistas ou liberais conservadores

Os tradicionalistas adotam uma espécie de teoria da resistência. Entendem que a universidade não deve fazer concessão ao espírito de uma sociedade econômica e pragmática, dominada pela lógica do mercado ou do Estado. Veem como exemplos perversos desta lógica o que ocorreu na ex-União Soviética e na Alemanha nazista, onde suas universidades foram funcionalizadas a serviço do poder de estados totalitários. Por isso, consideram que se deve restaurar a primazia do espiritual e do cultural na atuação da universidade.

Para os tradicionalistas, o único propósito da universidade é a busca desinteressada do conhecimento e do saber por si mesmos. Esta visão negligencia os três elementos do conhecimento – preservação, avanço e disseminação. Ela pretende fazer da universidade uma torre de marfim, isolada do mundo, o que na realidade a universidade nunca foi, nem nos seus primórdios, como argumenta Ronald Barnett (1994).

Esses liberais ainda sonham com um tempo quando o currículo dos cursos de graduação se restringia às humanidades e quando a educação superior era mais claramente uma questão de desenvolvimento pessoal. Esta universidade pré-moderna sonhada pelos tradicionalistas ou liberais já não tem lugar no mundo moderno onde a ciência e a tecnologia se transformaram na nova riqueza das nações.

Os valores acadêmicos defendidos pela visão idealista-liberal de universidade são: liberdade acadêmica dos professores para decidirem o que pesquisar e o que ensinar, alto padrão intelectual da pesquisa e do ensino, proteção da universidade contra a interferência externa na busca do conhecimento, seja por parte do Estado, dos políticos, das empresas ou de grupos de interesse da sociedade civil. No entanto, como acredita Ronald Barnett (1990), na sociedade moderna a universidade não goza de autonomia institucional, nem de neutralidade do conhecimento, nem tão pouco da separação da sociedade. Apesar disso, no reino das ideias e dos valores, é legítima a defesa da autonomia da universidade, da liberdade acadêmica e da busca desinteressada do saber.

Apesar das restrições que se possa fazer às críticas dos tradicionalistas, presentes nos escritos de teóricos como Jacques Barzun, Robert Nisbet, Sidney Hook e Allan Bloom, duas linhas de argumento merecem cuidadoso exame. A primeira afirma que o esforço exagerado para responder às necessidades da sociedade expõe a universidade às pressões e tentações que ameaçam corromper os valores acadêmicos. Muitos professores já estão utilizando tempo demais para consultoria junto a empresas e ao governo, relegando as funções primordiais da pesquisa e da docência. Por outro lado, as pesquisas orientadas para a solução de problemas imediatos das empresas ou da sociedade podem desviar a atenção dos pesquisadores para a pesquisa básica que pode oferecer solução de longo prazo muito mais relevante aos problemas da sociedade.

O segundo tema na crítica dos tradicionalistas é mais de natureza administrativa, mas merece cuidadosa consideração. Pressionada por mais e mais atividades e programas, as instituições orientadas para o serviço tenderão a crescer burocraticamente e a substituir padrões informais de apoio e supervisão por procedimentos formais e rotineiros que irão exigir mais tempo e rigidez para serem executados.

A crítica dos tradicionalistas aponta para uma série de perigos e abusos que já existem nas universidades contemporâneas. Pela sua lógica, a universidade deveria tornar-se uma instituição mais isolada e dar pouca atenção aos problemas imediatos da sociedade. Esta solução radical dos conservadores levaria as universidades a descartarem suas faculdades profissionais, seus institutos multi ou interdisciplinares de pesquisas orientados para problemas práticos, seu papel de crítico social e de consultoria junto aos governos e às empresas. No entanto, parece mais provável que a interação destas funções pragmáticas com a própria pesquisa básica nas ciências da

natureza, nas ciências sociais e nas humanidades realizada dentro da universidade seja mais fertilizadora para ambos os lados.

Para prevenir possíveis excessos e abusos, a universidade poderia estabelecer algumas diretrizes a serem implementadas no interesse de suas funções essenciais e do benefício social de longo prazo. Assim, por exemplo, a universidade deveria evitar assumir tarefas que outras organizações poderão se desincumbir igualmente bem. Depois, deveria assumir como princípio que todo programa adicional deveria contribuir para o reforço das atividades de pesquisa e ensino da instituição. Critérios como estes poderão inibir o excessivo crescimento das atividades de serviço que apresentam caráter assistencialista e trazem apenas benefícios de curto prazo, sem contribuir para a verdadeira solução dos problemas sociais do país.

Visão dos ativistas ou críticos radicais

Os críticos radicais criticam a falsa neutralidade e o pseudo-isolamento da universidade e, ao mesmo tempo, denunciam sua funcionalização pelo Estado a serviço do capitalismo ou diretamente pelas empresas capitalistas, negligenciando o serviço a outras organizações da sociedade civil. Reconhecem que as universidades têm obrigação de usar seus recursos acadêmicos para responder às necessidades públicas, mas entendem que as universidades não podem apenas expressar uma aceitação passiva dos objetivos e valores da sociedade, o que lhes retira seu papel de liderança intelectual e encoraja seu envolvimento em atividades de valor ético e intelectual duvidoso. Ao contrário dos tradicionalistas que procuram minimizar o envolvimento externo da universidade, a fim de manter a qualidade de suas funções acadêmicas essenciais, muitos ativistas desconsideram esses valores e desejam elevar a posição moral da universidade procurando evitar toda cumplicidade com atividades e organizações que consideram destrutivas e desumanas, como a guerra. Na sua tarefa de responder às necessidades da sociedade, a universidade precisa exercer papel mais proativo e crítico. Este grupo espera conscientizar sua audiência, formar um proletariado estudantil e, por último, reformar a estrutura política e econômica.

Este grupo propõe uma educação politécnica que articule teoria e prática e busque superar a dicotomia – formação intelectual x formação técnica -, ou seja, trabalho intelectual x trabalho manual, formação geral e formação profissional.

Como bem observa Santos (1995), o movimento estudantil dos anos sessenta do século passado e em geral a esquerda radical da época foram os porta-vozes das reivindicações mais radicais na defesa da intervenção social da universidade e na crítica à sua funcionalização no interesse de grupos sociais com capacidade de financiamento, ou seja, do *establishment*, sobretudo militar (Wallerstein e Starr, 1971). A posição desses críticos ajudou a explicitar os perigos morais da disponibilização dos recursos acadêmicos da universidade para o benefício de qualquer cliente que possa pagar a conta.

Mais recentemente, Buarque lembra com acerto que “nascida em uma sociedade elitista, até recentemente escravocrata, a universidade brasileira é elitista e quase escravocrata” (1991, p. 3). Para incorporar a massas nos benefícios do saber por ela produzido, não poderá servir apenas a uma minoria. No entanto, para além da abertura para o ingresso dos pobres e dos grupos étnicos minoritários, a universidade precisa romper seu isolamento interno e descompromisso social por meio de um compromisso com a solução dos problemas do país e pela formação de seus alunos para a responsabilidade pública.

Ótica dos entusiastas da multiversidade

Entre o isolacionismo reivindicado pelos conservadores e tradicionalistas e o engajamento radical da universidade na solução dos problemas sociais defendido pelo movimento estudantil e pelos intelectuais de esquerda foi emergindo ao longo da década de sessenta e das subseqüentes do século XX um intervencionismo moderado e reformista que teve sua formulação paradigmática na ideia de *multiversidade* teorizada por Clark Kerr (1963). Adotando uma espécie de “teoria da submissão” ou posição reformista, a grande preocupação dos entusiastas da multiversidade foi procurar responder a todas as demandas e necessidades do Estado e da sociedade.

Esse grupo vê na universidade um poderoso engenho de reforma social e uma “fábrica de conhecimento” necessário ao desenvolvimento econômico e tecnológico da sociedade. Onde as duas posições anteriores expressam preocupações e riscos, os entusiastas da multiversidade constataam dinamismo e novas oportunidades para a universidade engajar-se em serviços demandados pelo Estado, pelas empresas e pela comunidade em geral. Nessa tarefa de servir pragmaticamente à sociedade, a multiversidade colocou em risco alguns de seus valores essenciais, como a liberdade

acadêmica, a autonomia institucional, a publicização dos resultados de suas pesquisas, a perspectiva de longo prazo na busca do conhecimento. Procurando responder a demandas tão contraditórias, a multiversidade começou a perder sua unidade e sua alma, na tentativa de servir a tantos senhores, com solicitações até mesmo contraditórias.

Além dos riscos já apontados a essa atuação reformista da universidade, críticas relevantes e contundentes foram destacadas tanto por tradicionalistas como por críticos radicais. Duas críticas principais foram feitas pelos tradicionalistas. A primeira era que o intervencionismo levaria à submissão da universidade e a envolvimento de descaracterizadores de sua natureza histórica e de sua vocação intelectual elitista e isolacionista. A segunda crítica era que a multiplicação de funções geraria, como consequência, a ampliação desmesurada da administração universitária e do poder da burocracia interna, sufocantes da autonomia dos docentes (Santos, 1995). Já a posição dos críticos radicais, além de apontar a funcionalização da universidade a serviço dos grupos econômicos, ressalta que ela deveria proativamente estabelecer suas prioridades sociais e propor definições alternativas para os problemas e necessidades sociais com maior autonomia em relação ao governo e a outras instituições financiadoras de suas pesquisas.

Novas formas de responsabilidade social da universidade

Os propósitos da universidade se efetivam mediante várias formas de *scholarship* que se fortalecem e se informam mutuamente e podem dar-se em vários contextos internos e externos ao campus da universidade.

Segundo Ernest Boyer (1997; Santos Filho e Dias, 2013), cinco são as *scholarships* do docente universitário para os tempos atuais:

- (a) *Scholarship* da descoberta, ou seja, a descoberta e avanço do conhecimento, a pesquisa original e a expressão artística (pesquisa relacionada ao conhecimento);
- (b) *Scholarship* da integração: síntese do conhecimento de modos criativos que podem fazer a ponte entre campos ou disciplinas (pesquisa do significado);
- (c) *Scholarship* da aplicação: aplicação do conhecimento aos problemas e situações práticas do mundo real, de uma maneira razoável (pesquisa sobre a prática);

- (d) *Scholarship* da docência/ensino: compreensão da transação ensino-aprendizagem com relação ao seu processo e ao seu resultado (pesquisa sobre o ensino-aprendizagem);
- (e) *Scholarship* do engajamento: envolvimento direto na prestação de algum serviço à sociedade.

Para realizar suas três missões fundamentais, a universidade precisa equilibrar melhor seu sistema de incentivo e de recompensa, refletido concretamente no salário, promoção e decisões sobre estabilidade do professor na instituição (“*tenure*”, na universidade americana). Daí, também a valorização da *scholarship* focada na solução de problemas práticos, ou seja, na pesquisa aplicada.

Para assegurar a realização desta tríplice missão, as universidades passaram a responsabilizar as unidades acadêmicas pela realização destes propósitos acadêmicos, inclusive a aplicação e extensão do conhecimento para a sociedade.

As universidades subsequentemente fortaleceram a capacidade de organizar o conhecimento em torno de problemas, bem como de disciplinas (*aprendizagem baseada em problema, scholarship focada em problema interdisciplinar*). As universidades comprometidas a se engajarem efetivamente nos problemas complexos da sociedade estão criando oportunidades e estruturas organizacionais que encorajam a colaboração entre disciplinas, tanto no contexto da pesquisa como no do ensino.

Várias universidades americanas procederam a este realinhamento de sua missão para responder à demanda da sociedade pelo seu compromisso com a solução dos problemas econômicos e sociais do país. No Brasil, também se constata a preocupação com a orientação da pesquisa e do ensino para os problemas da sociedade brasileira. Neste espírito, é preciso introduzir no currículo dos cursos de graduação da universidade temas-problemas concretos da sociedade, para uma maior compreensão dos mesmos e sensibilizar os estudantes para enfrentar sua solução. As universidades deveriam fazer mais para integrar o mundo contemporâneo com seus problemas no currículo dos cursos de graduação, especialmente nos cursos de educação geral. Algumas universidades brasileiras estão experimentando introduzir um currículo de educação interdisciplinar em seus cursos de graduação.

As universidades poderiam se reunir para discutir e promover reformas curriculares no contexto da responsabilidade crítica e social. Nesta perspectiva, a Universidade Estadual de Portland (Oregon) chegou a criar um programa de graduação de quatro anos de educação geral abrangente que é interdisciplinar e baseado na

comunidade, concebido com base no conceito de comunidade de aprendizagem e no modelo de serviço comunitário. Outras instituições têm criado cursos sobre responsabilidade cívica e consciência social, sobre democracia e injustiças sociais. Outras ainda têm exigido que os estudantes se envolvam durante um semestre em serviço comunitário vinculado a um curso ou a estudos independentes, como uma forma de educação para uma cidadania engajada na sociedade.

As universidades precisam relacionar-se com as comunidades e grupos comunitários e não só com as empresas, na sua missão de servir a sociedade. Elas precisam conceber modos de ensinar e aprender a vida cívica de modo concreto e ativo (Santos Filho, 2010a; 2010b).

No âmbito da pesquisa, as universidades precisam valorizar a pesquisa aplicada para a solução de problemas relacionados ao mundo real e à vida da sociedade brasileira. Neste sentido, a utilização da pesquisa-ação participante ajuda a envolver na solução os envolvidos com o problema.

No âmbito do ensino, e tendo em vista integrar ensino e extensão, será conveniente adotar uma *pedagogia do engajamento* mediante a adoção de:

- a) Aprendizagem baseada em problemas;
- b) Aprendizagem baseada em serviço, ou seja, pedagogia da ação e da reflexão como parte do currículo de educação geral e profissional;
- c) Pedagogia cooperativa que valoriza a aprendizagem em equipe e o espírito de colaboração;
- d) Serviço civil comunitário como responsabilidade cívica.
- e) Avaliação do estudante em aspectos relacionados a atividades de aprendizagem baseada em serviço.

No âmbito da extensão, será preciso conceber a prestação de serviços como decorrência da pesquisa e do ensino e como envolvimento ativo que busca solução para os problemas da sociedade e para a emancipação dos cidadãos (Buarque, 1986; 1994; Sebinelli, 2004). Será necessário implementar a política de extensão universitária definida pelo Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras em 1999 (Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras, 1999).

À guisa de conclusão provisória

A universidade precisa repensar suas funções históricas tradicionais a fim de renovar suas práticas à luz do princípio da responsabilidade social e contribuir para o aprimoramento e transformação qualitativa da sociedade humana. Ela precisa colocar sua competência a serviço de todos os segmentos da sociedade a fim de gerar benefícios de qualidade de vida para todos eles e consolidar sua cidadania nacional e planetária.

A ação orientada da universidade deve ser no sentido da melhoria da sociedade humana. Demócrito disse: “A voz de um filósofo que não serve para aliviar o sofrimento humano não serve para nada”. Assim, a atuação da universidade que não contribui para a melhoria da sociedade humana é inútil. Por isso, três princípios devem reger sua atividade de responsabilidade social. Primeiro, a ação a oferecer deve ser a partir da natureza da instituição, ou seja, a partir do saber e saber fazer, do saber teórico (produção de conhecimento, ensino) e do saber aplicado (formação profissional). Ou seja, teoria e teoria orientadas à ação, à aplicação do conhecimento. Segundo, o sistema de pesquisa necessita estar na base da natureza da universidade. Por isso, deve-se primeiro conhecer a realidade para poder transformá-la. Antes de criticar a realidade, é preciso conhecê-la bem para saber qual é a melhor solução para seus problemas. Terceiro, a extensão se manifesta como ação social sustentada pelo saber. A universidade precisa prever suas ações de extensão no plano e no orçamento para projetos sociais específicos a fim de dar um caráter social claramente definido à sua ação e exercer impacto relevante na sociedade.

Referências

ASHBY, E. (1967).

BARNETT, R. (1994). *The idea of higher education*. Buckingham: The Society for Research into Higher Education & Open university Press.

BIENAYMÉ, A. (1986). *L'Enseignement supérieur et l'idée d'université*. Paris: Economica.

BOTOMÉ, S. P. (1996). *Pesquisa alienada e Ensino alienante: O equívoco da extensão universitária*. Petrópolis: Editora Vozes; São Carlos: Editora da UfSCar; Caixias do Sul: Editora da Universidade de Caixias do Sul.

BOYER, E. (1997). *Scholarship reconsidered: Priorities of the professoriate*. New York: The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.

BUARQUE, C. (1986). *Uma ideia de universidade*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

BUARQUE, C. (1991) . O papel social da universidade. Notas para a conferência na Plenária do CRUB. Campinas, 2/4/91 (Manuscrito).

BUARQUE, C. (1994). *A aventura da universidade*. São Paulo: Editora da UNESP; Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CARRIER, H. (1972). *L'université entre l'engagement et la liberté*. Roma: Presses de l'Université Gregorienne.

FAGUNDES, J. (1986). *Universidade e compromisso social*. Campinas: Editora da UNICAMP.

FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS (2012). *Plano Nacional de Extensão e da Universidade Cidadã*. Manaus (AM), maio de 2012.

JASPERS, K. (1959). *The idea of the university*. Boston (MA): Beacon Press.

KERR, C. (1963). *The uses of the university*. New York: Harper Torchbooks.

ORTEGA Y GASSET, J. (1936). *Mision de le universidad*. Madrid: Imprenta de Galo Sáez.

RUDY, W. e BRUBACHER, J. (1997). *Higher education in transition: A history of American colleges and universities*. Piscataway (NJ): Transaction Publishers.

SANTOS, B. S. (1995). *Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade*. Lisboa: Edições Afrontamento.

SANTOS FILHO, J. C. dos (2010a). Modelos de educação geral na experiência universitária americana. In: Pereira, E. M. de A. (Org.), *Universidade e currículo: Perspectivas de educação geral*. Campinas: Mercado de Letras.

SANTOS FILHO, J. C. dos (2010b). Profissão acadêmica e *scholarship* da docência universitária: Os múltiplos papéis do professor universitário. Mar del Plata: X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en America del Sur, 8-10/12/2010; pp 1-12.

SANTOS FILHO, J. C. dos e Dias, C. L. (2013). Profissão acadêmica e *scholarship* da docência: Os múltiplos papéis do professor universitário. *Revista Iberoamericana de Educación*.

SEBINELLI, R. M. G. Política de extensão universitária: A escola de extensão da UNICAMP e o debate nacional sobre extensão. Campinas: Universidade Estadual de Campinas/Faculdade de Educação, 2004.

WALLERSTEIN, I.; STARR, P. (Orgs.) (1971). *The University Crisis Reader*. 2 vols. New York: Random House.

Capítulo IV

Ações afirmativas e política de cotas no Brasil: posições político-sociais em debate

Sandra Veit Pillatti

Elton Luiz Nardi

No Brasil, as ações afirmativas possuem fundamento constitucional no princípio da igualdade (artigo 5º da Constituição Federal de 1988). São reforçadas pelo princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III) e pelos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil listados no artigo 3º da Carta Magna.

Como parte do chamado programa de ações afirmativas, o sistema de cotas adquiriu especial projeção na última década em razão de decisões e iniciativas que resultaram na adoção de cotas raciais e sociais como forma de acesso ao ensino superior público e, mais recentemente, aos cargos e empregos públicos.

No rol das decisões, ganha destaque o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 26 de abril de 2012, da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, quando o Tribunal afirmou a constitucionalidade da reserva de vagas, por meio das cotas raciais e sociais, na Universidade de Brasília (UnB). Confirmou, portanto, a possibilidade jurídica dessa espécie de política pública de ação afirmativa. Já no campo das iniciativas, sobressai a aprovação da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, sancionada pela Presidente da República em 30 de agosto, que determina a reserva de vagas nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio para estudantes que cursaram integralmente o ensino médio e/ou fundamental em escola pública.

Não obstante a nova configuração atribuída às ações afirmativas e à ação do Estado neste campo, os posicionamentos sobre sentido e ao valor da reserva de vagas pelo sistema de cotas, como meio de ingresso na universidade pública, ainda são dissonantes e pautados em argumentos, razões e justificativas variados.

Atentos a este contexto e à emergência do tema no cenário nacional, o presente trabalho tem por objetivo abordar alguns traços do processo histórico e da natureza das ações afirmativas, com destaque à sua origem internacional, seu significado jurídico-social no Brasil e ao modo como este tema tem sido recepcionado em estudos de diferentes áreas. Nesta direção, iniciamos abordando o surgimento do termo “ações afirmativas” e a configuração do sistema de cotas como forma de acesso ao ensino superior público no Brasil. Na sequência, passamos a examinar algumas perspectivas de análise sobre ações afirmativas no país, nomeadamente enquanto política pública. Para

tanto, recorreremos a um conjunto representativo de estudos desenvolvidos em diferentes áreas, de modo a realçar traços comuns e distintivos e a própria complexidade que reveste o tema na atualidade.

Notas sobre o processo histórico e a natureza das ações afirmativas

Embora desde a segunda metade do século XX a comunidade internacional tenha elaborado tratados que destacam a necessidade de proteção e atenção às minorias étnicas, raciais, religiosas, linguísticas e outras, foi nos Estados Unidos, no ano de 1963, que o termo “ações afirmativas” (*affirmative action*) foi utilizado pela primeira vez na esfera legislativa de um país, justamente em uma década marcada por medidas visando à eliminação da discriminação racial. Conforme anota Santos (2012), embora em 1948 a Índia já estabelecesse em sua legislação, no serviço público e em instituições de ensino um sistema de ações afirmativas para os intocáveis (*dalits*), foram as iniciativas dos Estados Unidos as que assumiram posição mais referencial em termos de políticas de ações afirmativas, até porque foi neste país que a expressão “ação afirmativa” foi cunhada.

Embora sendo uma república democrática, os Estados Unidos, especialmente no Sul, utilizavam-se, no século XIX e início do século XX, do trabalho escravo. Negros e brancos eram tratados de maneira distinta, especialmente em se tratando de acesso aos bens públicos (Olive 2007), fruto da legalidade segregacionista então vigente. Vigorava a filosofia do “igual, mas separado”, que conferia base à negação do livre acesso dos não brancos a uma parte significativa dos serviços públicos, levando o país a experimentar, durante toda a metade do século XX, a “rigidez da classificação racial, a segregação e a discriminação contra a população negra” (Olive 2007, p. 4). Se, de um lado, havia grupos favoráveis à integração social, de outro bradavam os segregacionistas, evocando a constitucionalidade da separação entre negros e brancos.

Partidário da integração social, o Presidente democrata John F. Kennedy aprovou, em 6 de março de 1963, a *Executive Order n° 10.965*, que estimulava meios para diminuir a discriminação racial e melhorar a igualdade de oportunidades de trabalho entre negros e brancos (Cruz 2003). A importância deste mecanismo legal para a promoção da igualdade de oportunidades também é referida por Gomes (2001, p. 50):

É exatamente esse tratamento diferenciado com o objetivo de expandir liberdades e promover a igualdade que está no centro da fundamentação das

políticas de ação afirmativa. Tal expressão, derivada da língua inglesa (*affirmative action*), foi empregada pela primeira vez em um texto oficial pelo Presidente norte-americano John Kennedy, ao editar a *Executive Order* n. 10.925, de 06.03.1963, segundo a qual os contratantes com o governo federal deveriam, além de não discriminar funcionários ou candidatos a funcionários por motivos de raça, credo, cor ou nacionalidade, adotar ação afirmativa para assegurar que essas pessoas fossem empregadas.

Não se tratava, portanto, de uma política pública de inclusão ou de igualdade de oportunidades por meio de órgãos/entidades do Estado, mas de uma medida orientada para forçar a iniciativa privada, que possuía vínculo jurídico-administrativo com o Poder Público (contratantes com o governo federal), a assumir, também, o compromisso com a eliminação da discriminação racial, étnica e religiosa.

Depois de Kennedy, o presidente Lyndon Johnson também se destacou no combate às desigualdades. A *Executive Order* nº 11.246, assinada por ele, proibia a discriminação e orientava os órgãos governamentais a somente contratar com empresas que fizessem uso da ação afirmativa, com a finalidade de promover os empregados que fossem membros das minorias. É dele o famoso discurso proferido na *Howard University*, em junho de 1965, no qual assinala a necessidade de se redefinir o termo igualdade, conferindo-lhe uma dimensão mais ampliada, de modo a realçá-lo nos sentidos material e formal.

Paralelamente às medidas executivas mencionadas e sob pressão da sociedade civil, o Congresso americano aprovou, em 1964, a Lei dos Direitos Civis (*Civil Rights Act*), que bane do arcabouço legal todo tipo de discriminação e concede ao governo federal poderes para implementar a dessegregação (Oliven 2007). Assim, anota Gomes (2001, p. 49), o combate às formas de discriminação nos Estados Unidos passou a ser de duas formas:

[...] de um lado, através de Ações Afirmativas, que são medidas de conteúdo “redistributivo”, “positivo”, “promocional”, de “renivelamento” e “restauração”, e, de outro, através de normas “neutras”, portadoras de comandos “proibitivos” ou “inibitórios” da prática discriminatória. Tais normas compreendem um vasto arsenal legislativo [...]

Embora referenciais históricos como os até aqui assinalados já possibilitem, em alguma medida, abstrair o conteúdo das ações afirmativas, importa considerar que o sentido político-social que estas ações assumem no contexto atual remete a um conjunto de políticas, estratégias ou mesmo iniciativas que têm em comum o objetivo de favorecer grupos ou segmentos sociais que se encontram em condições desfavorecidas,

em razão de discriminação presente ou passada. São, portanto, ações focalizadas por meio das quais são mobilizados recursos destinados aos grupos vitimados.

Distintas de políticas puramente anti-discriminatórias, cujo foco é a repressão aos que discriminam e a conscientização visando a inibir a prática de atos discriminatórios, as ações afirmativas atuam preventivamente em favor dos que são discriminados, seja no sentido da prevenção à discriminação, seja para a reparação dos seus efeitos. Neste caso, as medidas compreendem tanto a promoção da igualdade material e de direitos, como a valorização étnica e cultural, seja por iniciativa pública ou privada, adotadas de forma voluntária ou por determinação legal (GEMAA 2011).

As cotas sociais e raciais nas universidades públicas federais

A adoção das ações afirmativas no Brasil é um processo recente, especialmente se comparada a outros países, como a Índia, os Estados Unidos e a Malásia. As experiências brasileiras receberam impulso quando houve uma maior divulgação de análises sobre desigualdades raciais no país, o que não se deu à parte de movimentos sociais que ganhavam força nos anos de 1980 e que, em muito, impulsionaram o estabelecimento de marcos legais consagrados na Constituição Federal de 1988.

Em razão desse contexto, merece destaque a receptividade dos últimos três governos federais aos temas e demandas sinalizadas pelas crescentes análises que passaram destacar o quadro de desigualdades no país, embora tenha sido no governo de Luís Inácio Lula da Silva que os esforços visando à institucionalização de medidas de ação afirmativa tenham sido mais evidentes.

No entanto, foi nos primeiros anos do governo de Dilma Rousseff que o cenário foi celeremente alterado, haja vista um conjunto de acontecimentos, como a declaração de constitucionalidade das cotas como forma de acesso ao ensino superior e a aprovação da lei que determina adoção desta ação afirmativa pelas universidades federais, ambos ocorridos em 2012 (Lima 2010). Também a aprovação, em 2014, da Lei nº 12.990, 9 de junho, que reserva 20% das vagas para negros em concursos públicos na administração pública federal.

De acordo com Feres Júnior, Daflon e Campos (2012), embora nestes dois últimos governos tenham prosperado os programas de ação afirmativa, dados do Grupo de Ações Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA), de 2011, dão conta de que durante a administração de Luís Inácio Lula da Silva 77% dos programas instituídos

decorreram de decisões internas às universidades e os restantes 23% em razão de leis estaduais, o que significa dizer que o impulso em termos de políticas mais inclusivas não se deveu exclusivamente à iniciativa governamental.

Atualmente, o programa brasileiro de ações afirmativas compreende: as cotas raciais, destinadas a um público específico e adotadas pelas universidades públicas por meio da destinação de percentual de vagas a negros, pardos e indígenas (Lei nº 12.711/2012) e, recentemente, pela reserva de 20% para negros das vagas oferecidas em concursos públicos no âmbito da administração pública federal (Lei nº 12.990/2014); as cotas de gênero, por meio das quais, mulheres e pessoas com deficiência, por exemplo, são beneficiados com a reserva de vagas em eleições municipais, estaduais e federais (Lei nº 9.504/97, art. 10, § 3º, com redação alterada pela Lei nº 12.034/2009), bem como pela reserva de vagas em cargos e empregos públicos (artigo 37, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988), respectivamente; e as cotas sociais, destinadas a grupos de baixa renda.

Relativamente às cotas de gênero, além da legislação já mencionada, a Lei das Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho 1993), no seu artigo 24, inciso XX, determina a possibilidade de dispensa de licitação quando da contratação de entidades filantrópicas composta por portadores de necessidades especiais, desde que para a prestação de serviços de mão de obra. A Lei nº 8.213, de 24 de julho 1991, no artigo 93, estabelece que as empresas privadas que possuam em seus quadros cem funcionários ou mais devem contratar pessoas portadoras de necessidades especiais ou beneficiários habilitados, cujo percentual de contratação varia entre 2% a 5%, conforme o número de funcionários. Por fim, o artigo 7º, inciso XX, da Constituição Federal alude quanto à necessidade de “proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei”.

Em relação às cotas raciais (negros, índios e pardos), destacamos, principalmente, o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010), que prevê no artigo 11, dentre outros dispositivos direcionados ao combate à discriminação e todas as formas de intolerância étnica, a obrigatoriedade de as escolas de todo o país, sejam públicas ou privadas, estudarem a história geral da África e a história dos negros no Brasil.

No caso do acesso ao ensino superior público, as cotas raciais e sociais compreendem a parte mais radical do programa implementado no Brasil. Com elas, o critério de ingresso nas universidades públicas deixa de ser exclusivamente o mérito

para, com justificativa na igualdade material – elemento das ações afirmativas –, atender a grupos desfavorecidos.

Distante de haver consenso sobre este tema, essa medida segue sendo palco de opiniões ainda muito controversas, rendendo tanto posicionamentos favoráveis como desfavoráveis à iniciativa. Segundo Santos (2012), a crítica estaria fundamentalmente no sistema de cotas e não na adoção das ações afirmativas como um todo, pois desde a década de 1990 o Brasil pratica, por exemplo, a reserva de vagas em até 20% para portadores de necessidade especiais (Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990).

Ao fim e ao cabo, foi mesmo o julgamento da ADPF nº 186, pelo STF, em 26 de abril de 2012, que afirmou a constitucionalidade da reserva de vagas na UnB, por meio das cotas raciais e sociais, um marco determinante no campo das ações afirmativas no Brasil. No mesmo ano, a Lei nº 12.711, de 28 de agosto, em vigor desde o dia 30 do mesmo mês, dispôs sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, tendo sido regulamentada pelo Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012.

De acordo com esta Lei, 50% do total das vagas disponibilizadas pelas IES públicas federais e pelos IFETs, devem ser reservadas aos estudantes pretos, índios, pardos e de baixa renda (cotas raciais e sociais), conforme especificam os seguintes dispositivos:

Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o *caput* deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

[...]

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no *caput* deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Art. 4º As instituições federais de ensino técnico de nível médio reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso em cada curso, por turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que cursaram integralmente o ensino fundamental em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o *caput* deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes

oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

Art. 5º Em cada instituição federal de ensino técnico de nível médio, as vagas de que trata o art. 4º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser preenchidas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino fundamental em escola pública.

No Decreto nº 7.824/ 2012, os artigos 2º e 3º detalham a forma de aplicação da reserva de vagas:

Art. 2º As instituições federais vinculadas ao Ministério da Educação que ofertam vagas de educação superior reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo cinquenta por cento de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, inclusive em cursos de educação profissional técnica, observadas as seguintes condições:

I - no mínimo cinquenta por cento das vagas de que trata o *caput* serão reservadas a estudantes com renda familiar bruta igual ou inferior a um inteiro e cinco décimos salário-mínimo per capita; e

II - proporção de vagas no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação do local de oferta de vagas da instituição, segundo o último Censo Demográfico divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, que será reservada, por curso e turno, aos autodeclarados pretos, pardos e indígenas.

Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, consideram-se escolas públicas as instituições de ensino de que trata o inciso I do *caput* do art. 19 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Art. 3º As instituições federais que ofertam vagas de ensino técnico de nível médio reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de nível médio, por curso e turno, no mínimo cinquenta por cento de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino fundamental em escolas públicas, observadas as seguintes condições:

I - no mínimo cinquenta por cento das vagas de que trata o *caput* serão reservadas a estudantes com renda familiar bruta igual ou inferior a um inteiro e cinco décimos salário-mínimo per capita; e

II - proporção de vagas no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação do local de oferta de vagas da instituição, segundo o último Censo Demográfico divulgado pelo IBGE, que será reservada, por curso e turno, aos autodeclarados pretos, pardos e indígenas.

O artigo 4º do Decreto nº 7.824/2012 complementa esses dispositivos, posto que pelas disposições da Lei nº 12.711 (art. 1º e 4º) pode concorrer pelo sistema de cotas, para o ingresso em cursos de graduação, somente o estudante que tenha cursado integralmente o ensino médio em escola pública. Do mesmo modo, para o ingresso nos cursos técnicos o estudante precisa ter cursado integralmente o ensino fundamental em escola pública.

Como se pode verificar, não basta a IES pública federal ou IFET criar a reserva de vagas para o ingresso, por turno e curso, de aluno cotista. O legislador garantiu que, das 50% das vagas disponibilizadas aos alunos provindos de escola pública, metade seja destinada ao preenchimento da cota social (estudante de baixa renda comprovada) e a outra metade para o preenchimento da cota racial, destinada a negros, índios e pardos em percentual igual à proporção destes na unidade da Federação onde se encontra a IES pública federal ou IFET. De acordo com o Decreto, as instituições poderão, ainda, por meio de políticas específicas de ações afirmativas, instituir reservas de vagas suplementares ou de outra modalidade. Sobre o processo de implantação, o artigo 8º da Lei especifica:

As instituições de que trata o art. 1º desta Lei deverão implementar, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da reserva de vagas prevista nesta Lei, a cada ano, e terão o prazo máximo de 4 (quatro) anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto nesta Lei.

Por fim, cabe destacar que o Decreto nº 7.824/2012 estabeleceu que as providências de implantação das cotas pelas instituições federais deviam ser tomadas em, no máximo, 30 dias da publicação do regulamento, ocorrida em 15 de outubro de 2012.

Perspectivas de análise sobre o tema: algumas sinalizações

Justificadas por razões diversas, especialmente nos últimos tempos as ações afirmativas têm sido objeto de interesse e de estudos em diversas searas do conhecimento, como a Psicologia, a Sociologia, a Ciência Jurídica e a Educação, sendo possível identificar traços comuns e distintivos na abordagem do tema.

Análises empreendidas no campo da Psicologia destacam-se no sub-ramo da Psicologia Social e enfatizam questões como o compromisso social e os efeitos da desigualdade. Por exemplo, como as minorias se sentem na condição de excluídos – relativamente à sua subjetividade –, ou como incluídos pelo sistema de ações afirmativas.

Nessa linha, estudos como o realizado por Bock (2012), que atribui especial enfoque às políticas públicas enquanto direito de todos, reforçam a ideia de uma atuação direta dos profissionais da área da Psicologia, não só na manutenção das políticas públicas, mas também na construção delas, tendo em conta a subjetividade dos

indivíduos. As análises da autora sobre a desigualdade, do ponto de vista psicossocial, assinalam relações sociais marcadas “pelo acesso diferenciado aos bens culturais produzidos pela coletividade; [...] uns são possuidores e os outros carentes; uns são doadores e os outros receptores [...] uns são hierarquicamente superiores a outros na escala social.” (Bock 2012, p. 1).

Ferreira e Mattos (2007), concentrando-se no enfoque psicossocial atribuído às ações afirmativas em artigos veiculados em revistas e jornais a partir de 2001,⁷ registram que no debate sobre tema – praticamente concentrado no sistema de cotas para negros nas universidades públicas –, as posições entre educadores, políticos, pesquisadores, líderes de movimentos sociais, reitores e outros são diversas.

Tendo em conta o passado vivido pelos afro-brasileiros, a análise tecida pelos autores considera que a diversidade de opiniões nos meios pesquisados não tem sido respeitada, igualando-se a uma verdadeira batalha. Conforme explicam, para os defensores das ações afirmativas este mecanismo se presta, justamente, a remediar marcas da discriminação sofrida por negros, índios, estrangeiros, pessoas com deficiência entre outros.

No tocante às abordagens correntes no campo da Sociologia, conforme se pode depreender da amostra de estudos consultada, análises sobre o tema tendem a realçar opções e práticas visando à promoção da justiça social e a avaliar o potencial das ações afirmativas como via para esta promoção.

Constituem exemplos dessas análises opiniões como as de Boaventura de Souza Santos, que também tem abordado o problema do racismo no Brasil. Em “As dores do pós-colonialismo”, opinião publicada no jornal Folha de São Paulo em 21 de agosto de 2006, o autor problematiza as expressões “democracia” e “igualdade”, como são tomadas no ocidente, dizendo que constituem uma “hipocrisia sistemática” do ideal republicano, posto que este “pratica a opressão e a desigualdade” (Santos 2006, p. 1).

Sobre o racismo, entende que o termo é utilizado pela sociedade como forma de hierarquia social “não intencional porque assente na desigualdade natural das raças” (Santos 2006, p. 1). Por isso, defende que somente um processo complexo entre sociedade e vontade política é capaz de acabar com a discriminação racial. Para o autor,

⁷ Os pesquisadores analisaram artigos de jornais e revistas de grande circulação nacional, como O Estado de São Paulo, Folha de São Paulo, Jornal da Tarde, Correio Braziliense e Revista Época. A opção pela imprensa escrita é justificada pelos pesquisadores em vista de que “as opiniões expressas pela mídia não somente reproduzem como também formam as representações sociais constituintes de uma certa cultura” (Ferreira e Mattos 2007, p. 48).

o projeto em tramitação (agora transformados em Lei das Cotas) tem o potencial de viabilizar ao Brasil, no plano interno, “a construção de uma coesão social sem a enorme sombra do silêncio dos excluídos”, ao passo que no plano internacional darão “uma nova autoridade moral e um novo protagonismo político” (Santos 2006, p. 2).

Noutra opinião, intitulada “Justiça Social e Justiça Histórica”, igualmente publicada no jornal Folha de São Paulo (26 de agosto de 2009), Santos parte da seguinte indagação: É possível adotar um sistema de ações afirmativas para ingresso nas universidades que destine parte das vagas a negros e indígenas? Ou seja: será o sistema de cotas capaz de combinar justiça social (fraternidade efetiva) com justiça histórica (reconhecimento de grupos desfavorecidos), ideário do Estado democrático de direito?

Segundo o autor, para que o sistema de cotas no Brasil aconteça de forma a validar sua institucionalização, a justiça social deve ocorrer de forma efetiva, não bastando discursos memoráveis de que, por ser país miscigenado, inexistem desigualdades estruturais associadas à cor da pele e à identidade étnica. Para Santos (2009), a combinação disso com o reconhecimento dos grupos desfavorecidos sela e valida o sistema de cotas.

Os efeitos acadêmicos da distribuição racial originada pelo sistema de cotas é outro aspecto presente em estudos da área. Andrade (2012), por exemplo, discute a questão em estudo sobre uma política de inclusão social em uma universidade pública, assinalando que o sistema tem viabilizado uma maior inclusão de estudantes negros provenientes da escola pública, mas, ao mesmo tempo, quase não modifica o quadro de acesso destes estudantes a cursos de maior prestígio. De acordo com o autor, o processo parece favorecer a criação de nichos ocupacionais mais prestigiosos ocupados por não-negros e, neste sentido, uma desigualdade durável entre os grupos raciais.

A necessidade ou não da aplicação da ação afirmativa para estudantes negros nas universidades públicas brasileiras, outro tema candente nos debates atuais, constitui, segundo Goss (2008), uma disputa acirrada entre os intelectuais brasileiros. Tomando por base proposições apresentadas por cientistas sociais, representantes da Antropologia e da Sociologia, a autora constatou haver ao menos duas posições bem demarcadas nas Ciências Sociais a respeito do tema: a dos intelectuais contrários às políticas de cotas como forma de ação afirmativa, partidários de uma retórica conservadora; e a dos intelectuais que se posicionam favoravelmente a elas e que são partidários de uma retórica progressista.

De acordo com a autora, os intelectuais contrários às cotas demonstram “uma resistência à mudança da atual configuração do campo acadêmico brasileiro e sobre um ideário de nação e de suas implicações na implementação de determinadas políticas públicas, como as cotas” (Goss 2008, p. 165), o que pode ser justificado pelo fato de, ao adotarem o conservadorismo como ideário, temerem consequências práticas e políticas de ações públicas dessa natureza.

Na seara jurídica, o debate sobre ações afirmativas, verificado na representação de trabalhos examinados, destaca o sujeito de direitos. As atenções recaem naqueles que, apesar da garantia formal dos direitos, por fatores ligados à sua condição socioeconômica, de raça, cor, credo, entre outros, encontram-se em condição de vulnerabilidade.

Assim, as análises tendem a apostar na geração de condições de igualdade de fato, consoante o objetivo das ações afirmativas. A expressão igualdade ganha corpo, saindo do lema “todos são iguais perante a lei” – igualdade formal prevista no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal de 88 –, para uma igualdade que respeita a diferença e a diversidade.

Piovesan (2008), por exemplo, relata o empenho das nações, após 1945, para proteger o indivíduo de forma genérica, geral e abstrata, do que resultou a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Entretanto, aduz que foram os tratados que se seguiram à declaração que cuidaram de especificar o sujeito de direitos, ou seja, vê-lo nas suas peculiaridades e particularidades. Assim, a adoção de medidas que aliviem o passado discriminatório, mas que também incentivem transformações favoráveis às minorias, abarca, além do direito à igualdade como direito fundamental, o direito à diferença.

Quanto ao direito à igualdade, comumente referido na seara jurídica pela expressão “princípio da igualdade”, Piovesan (2008, p. 888) refere três vertentes em termos de fomento à adoção de ações afirmativas, destacando dois sentidos da igualdade material:

- a) a igualdade formal, reduzida à fórmula “todos são iguais perante a lei” (que, ao seu tempo, foi crucial para a abolição de privilégios); b) a igualdade material, correspondente ao ideal de justiça social e distributiva (igualdade orientada pelo critério socioeconômico); e c) a igualdade material, correspondente ao ideal de justiça enquanto reconhecimento de identidades (igualdade orientada pelos critérios de gênero, orientação sexual, idade, raça, etnia e demais critérios).

De acordo com a autora, a igualdade material (ou igualdade de fato) é a vertente fundamentadora das ações afirmativas. Isto é, não basta o Estado garantir o direito à igualdade por meio de dispositivos legais e constitucionais, é preciso que crie mecanismos concretos para que essa igualdade seja alcançada, sendo necessária atenção simultânea aos dois sentidos da igualdade material, ou seja, tanto a presença da redistribuição quanto o reconhecimento de identidades.

Para o direito à redistribuição, Piovesan (2008, p. 889) defende a adoção de “medidas de enfrentamento da injustiça econômica, da marginalização e da desigualdade econômica, por meio da transformação nas estruturas socioeconômicas e da adoção de uma política de redistribuição”. Já para o direito ao reconhecimento, sugere a adoção de “medidas de enfrentamento da injustiça cultural, dos preconceitos e dos padrões discriminatórios, por meio da transformação cultural e da adoção de uma política de reconhecimento” (p. 889).

O termo “igualdade material” também foi explorado pelo STF, na sessão que julgou ADPF nº 186, onde se afirmou a constitucionalidade da reserva de vagas na UnB por meio das cotas raciais e sociais. Um dos argumentos para a declaração de constitucionalidade das vagas foi a necessidade de aplicação do princípio da igualdade (no seu sentido material).

A abordagem do Ministro Ricardo Lewandowski, relator do processo, considerou o duplo sentido do princípio da igualdade – o formal e o material. Sobre o sentido material da igualdade enquanto fundamento das ações afirmativas, o Ministro tece:

Para possibilitar que a igualdade material entre as pessoas seja levada a efeito, o Estado pode lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares (Brasil 2012a, p. 4).

Adiante, o Ministro refere a aplicação da Justiça Distributiva – uma das concepções para subsunção da igualdade material, aduzindo que somente esta “permite superar as desigualdades que ocorrem na realidade fática, mediante uma intervenção estatal determinada e consistente para corrigi-las, realocando-se os bens e oportunidades [...] em benefício da coletividade como um todo” (Brasil 2012a, p. 7). E conclui: “Os programas de ação afirmativa [...] são uma forma de compensar essa discriminação,

culturalmente arraigada, não raro, praticada de forma inconsciente e à sombra de um Estado complacente” (p. 22).

O papel dos direitos humanos na dinâmica social e as cotas étnico-raciais enquanto políticas afirmativas constituem outro campo de estudos na área jurídica. A abordagem de Carvalho (2011) ao tema, por exemplo, ocorre em atenção à questão dos direitos humanos, à história de hierarquização das relações raciais no país e à demanda coletiva por ações que reconheçam a dignidade da população negra. Para a autora, as ações afirmativas – principalmente as cotas raciais no ensino superior público –, ao reconhecerem as diferenças de grupos sociais, permitem “o desenvolvimento de novas formas de representação do grupo e dos indivíduos, desconstruindo a imagem negativa historicamente atribuída aos negros” (p. 168).

Por fim, quanto a um quadro representativo de análises empreendidas no campo da Educação sobre o tema “ações afirmativas”, os trabalhos examinados sugerem uma significativamente atenção sobre experiências na implementação dessas ações, assim como efeitos concretos promovidos por elas. Quanto a este aspecto, destacam-se experiências com cotas sociais e raciais operadas em instituições públicas de educação superior, no caso, anteriores à Lei das Cotas.

Um exemplo de estudos com este enfoque é o que foi realizado por Velloso e Cardoso (2011) sobre cotas e as chances de ingresso de negros na Universidade de Brasília. Tendo por referência alunos dos vestibulares de 2004 e 2008, as atenções dos autores concentraram-se nas chances de ingresso que teriam os candidatos que se inscreveram pelo sistema de reserva de vagas caso tal sistema não tivesse sido adotado. E ainda: caso as vagas da Universidade correspondessem ao dobro das que foram efetivamente oferecidas em cada um dos anos, qual a probabilidade de ingresso dos candidatos negros caso o sistema de cotas não fosse adotado, posto que um dos argumentos dos contrários às cotas se ancora na justificativa de que a expansão das vagas nos cursos superiores teria o potencial de acolher os alunos em condições diferenciadas, como os negros, por exemplo.

Valendo-se de simulações das chances de ingresso e considerando o fato de que variáveis socioeconômicas influenciam o desempenho do aluno no vestibular, os autores concluem que as cotas viabilizaram dobrar as chances de aprovação de candidatos negros na Universidade pesquisada, o que vai de encontro ao argumento dos contrários

às cotas raciais (Velloso e Cardoso 2011).⁸ Ainda assim, anotam duas perspectivas para as cotas: a primeira comporta a ideia de que a reserva de vagas na IES públicas “consiste num ajuste marginal, ainda que necessário, de desigualdades sociais e raciais pregressas”; e a segunda de que “é indispensável democratizar efetivamente a educação básica pública, oferecendo um ensino de qualidade a todos os que, em virtude da cor da pele ou de sua extração social, não costumam a ela ter acesso” (p. 241).

Ainda sobre os estudos na área da Educação, merece menção o significativo aumento de trabalhos que enfocam políticas de ações afirmativas no ensino superior. É o que mostra estudo realizado por Santos (2012), com base em levantamento de produções bibliográficas datadas de 2001 a 2011.⁹ segundo o qual houve aumento na produção (seja de teses, artigos ou dissertações) a partir do ano de 2004, fenômeno que pode estar associado a acontecimentos registrados no Brasil nesse período. Vejamos: (a) foi em 2004 que a UnB, por exemplo, adotou o sistema de cotas raciais, reservando 20% das vagas a candidatos negros; (b) foi em 2009 que o Partido DEM interpôs no STF a ADPF n° 186; e foi em 2010 que o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou o Estatuto da Igualdade Racial (Lei n° 12.288/2010).

A aprovação da Lei das Cotas, em 2012, por sua vez, parece-nos figurar como um novo desdobramento do tema, provavelmente abrindo mais espaço para estudos sobre a efetividade dessas políticas, inclusive porque o legislador estabeleceu a revisão do Programa no prazo de dez anos da aprovação da Lei. Esse será, certamente, um período em que os educadores, movimentos sociais e outros segmentos da sociedade continuarão convocados ao debate.

Considerações finais

As transformações por que tem passado o Brasil e suas repercussões no campo das políticas sociais, como é caso dos programas de ação afirmativa, têm estreita relação com contributos derivados de um debate mais acentuado sobre a desigualdade social no país.

⁸ Relativamente às chances dos candidatos negros, caso as vagas nos cursos da UnB fossem ampliadas – argumento em desfavor das cotas raciais/sociais –, os resultados de uma simulação, com base em dados do ano de 2004, apontaram que: “Se as vagas fossem duplicadas naquele vestibular, e inexistissem as cotas, somente 10% dos candidatos aprovados seriam negros [...]” (Velloso e Cardoso, 2011, p. 238).

⁹ Foi após a Conferência Durban, realizada em 2001, que as ações afirmativas ganharam maior impulso no cenário internacional, haja vista que os países aderentes firmaram o compromisso de reparar o racismo, a xenofobia e intolerâncias conexas por meio da adoção de medidas de ação positivas (Piovesan 2008).

Esse debate vem participando de uma ação mais direta e incisiva de movimentos sociais, que seguem empenhados na defesa dos direitos e na abertura de oportunidades para grupos vitimados pela desigualdade, preconceito e discriminação que ainda circulam entre nós. São transformações que, portanto, associam-se a mudanças de caráter estrutural e a formas de enfrentamento das desigualdades por meio de políticas de inclusão social (Lima 2010).

Acerca desse cenário, agora temperado pela recente confirmação da constitucionalidade das cotas sociais e raciais como forma de ingresso no ensino superior e a vigência da Lei nº 12.711, 29 de agosto de 2012, é possível dizer que o conjunto de estudos sobre ações afirmativas, representativos de algumas áreas do conhecimento, carregam traços distintivos e comuns em termos de abordagem e de elementos alvos das análises.

Como procuramos destacar, é corrente entre os estudos examinados, por exemplo, o realce às desigualdades sociais e econômicas no Brasil, às problemáticas do preconceito e da discriminação racial e à necessidade de políticas públicas em prol das minorias (étnicas, raciais e sociais). O termo “igualdade”, por sua vez, embora pareça ser mais discutido no âmbito da ciência jurídica, com especial investimento na explicitação do seu sentido nas ações afirmativas, não foge às análises tecidas em estudos das demais áreas. Já as análises que privilegiam aspectos de ordem subjetiva e condições socioeconômicas do estudante assistido por sistemas de cotas ganham lugar nos estudos das áreas da Psicologia e da Educação e, possivelmente, serão ainda mais impulsionados na vigência da Lei das Cotas.

Um traço distintivo entre os estudos examinados é a maior ênfase conferida, nos trabalhos inscritos nas áreas da Sociologia e da Educação, à implementação de sistemas de cotas nas universidades públicas, tarefa cumprida por meio de análises sobre experiências em curso e repercussões destas nos campos social e educacional.

Em suma, podemos dizer que as ações afirmativas são e renovam-se enquanto objeto de estudo em diferentes áreas, especialmente em se tratando da política de cotas como forma de ingresso em instituições públicas no país. A atualidade deste tema – embora as razões de sua existência estejam vincadas em problemas sociais históricos – e as experiências em construção a partir de 2012 constituem, a nosso ver, um forte ingrediente mobilizador de avaliações e reavaliações dessa política.

Referências

ANDRADE, F. J. (2012). *Classe, raça e ação afirmativa: a política de inclusão social numa universidade pública de Pernambuco*. Tese de Doutorado em Sociologia. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

BOCK, A. M. B. (2012). *A dimensão subjetiva da desigualdade social: um estudo da cidade de São Paulo*. Pesquisas PUC-SP. Disponível em: <http://app.pucsp.br/pesquisa-seleta-2012/projeto/detalhe/2468>. Acesso em: 11/10/2013.

BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. (1991). *Lei nº 8.213, de 24 de julho*. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 23/08/2013.

_____. (1993). *Lei nº 8.666, de 21 de junho*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos com a Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 23/08/2013.

_____. (1997). *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 23/08/2013.

_____. (2010). *Lei nº 12.288, de 20 de julho*. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/L12288.htm. Acesso em: 24/08/2013.

_____. (2012a). Supremo Tribunal Federal. *ADPF nº 186: voto do relator*. 26 abr. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF186RL.pdf>. [Acesso em: 06/072013.](#)

_____. (2012b). *Lei nº 12.711, 29 de agosto*. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 18/09/2013.

_____. (2012c) *Decreto nº 7.824, 11 de outubro*. Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7824.htm. Acesso em: 18/09/2013.

_____. (2014). *Lei nº 12.990, 9 de junho de 2014*. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília, DF. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm. Acesso em: 09/09/2014.

CARVALHO, C. M. C. (2011). *Por uma perspectiva crítica de direitos humanos: o caso das cotas para a população negra no acesso ao ensino superior público*. Dissertação de Mestrado em Direito: São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

CRUZ, A. R. S. (2003). *O direito à diferença: as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e portadores de deficiência*. Belo Horizonte: Del Rey.

FERREIRA, R. F. e MATTOS, R. M. (2007). O afro-brasileiro e o debate sobre o sistema de cotas: um enfoque psicossocial. *Psicologia: Ciência e Profissão*, vol. 27. Brasília, DF: Conselho Federal de Psicologia.

FERES JÚNIOR, J. DAFLON, V. T. e CAMPOS, L. A. (2012). *Ação afirmativa, raça e racismo: uma análise das ações de inclusão racial nos mandatos de Lula e Dilma*. Revista de Ciências Humanas, vol. 12, nº 2, Viçosa: Universidade Federal de Viçosa.

GOMES, J. B. B. (2001). *Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade: o Direito como instrumento de transformação social: a experiência dos EUA*. Rio de Janeiro: Renovar.

GOSS, K. P. (2008). *Retóricas em disputa: o debate entre intelectuais em relação às políticas de ação afirmativa para estudantes negros no Brasil*. Tese de Doutorado em Sociologia Política. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.

GEMAA. Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (2011). *Ações afirmativas*. Disponível em: <http://gemaa.iesp.uerj.br/dados/o-que-sao-acoes-afirmativas.html>. Acesso em: 07/09/2014.

LIMA, M. (2010). Ações afirmativas no governo Lula. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 87. São Paulo: CEBRAP.

OLIVEN, A. C. (2007). Ações afirmativas, relações sociais e política de cotas nas universidades: uma comparação entre os Estados Unidos e o Brasil. *Educação*, vol. 1, nº 1. Porto Alegre: PUCRS.

PIOVESAN, F. (2008). Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. *Revista de Estudos Feministas*, vol. 3, nº 16. Florianópolis: UFSC.

SANTOS, B. S. (2006). As dores do pós-colonialismo. *Folha de São Paulo*, 21 de agosto. São Paulo. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/opiniao/bss/163.php>. Acesso em: 15/04/2013.

_____. (2009). Justiça social e justiça histórica. *Folha de São Paulo*, 26 de agosto. São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2608200909.htm>. Acesso em: 15/04/2013.

SANTOS, J. T. (2012). Ações afirmativas e educação superior no Brasil: um balanço crítico da produção. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. 93, nº 234. Brasília, DF: INEP.

VELLOSO, J. e CARDOSO, C. B. (2011). Um quinquênio de cotas: as chances de ingresso de negros na Universidade de Brasília. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. 92, nº 231. Brasília, DF: INEP.

Capítulo V

La Universidad de los gobiernos Kirchner

Carlos Francisco Mazzola

Introducción

La década del 90' transformo severamente el sistema universitario Argentino¹⁰, a tal punto que Naishtat (2005) señala que para entender nuestras universidades basta remitirse sólo a dos periodos históricos, el señalado y lo acontecido en Córdoba en 1918, conocido como la reforma del 18, que marco los grandes lineamientos de la Universidad y que muchos de los mismos aún perduran tanto en los imaginarios como en la realidad¹¹.

Los 90' implicaron entre muchos aspectos un cambio en las formas de relación entre el Estado y las Universidades. En cuyo marco la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y la sanción de la Ley de Educación Superior marcaron una transformación en la gestión de gobierno que combinó mecanismos de autorregulación, como el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y una tutela estatal. (Suasnábar 2012). La creación de organismos de regulación dejó una impronta que aún persiste. Los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES), la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y el Consejo de Universidades, constituyen ejemplos ilustrativos de lo señalado. Estos orientaron las políticas de modo activo sobremanera la aparición de la evaluación como un instrumento de intervención política. Los cambios en los modos de financiamiento, tomando distancia de aquel basado en la repetición y negociación por el de la implementación de programas especiales, es otra característica fundamental que trajo la década y persisten. El programa de incentivo a la investigación y el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMEC) fueron paradigmáticos como programas especiales.

Los 90' fueron los años del apogeo del neoliberalismo que entra en crisis política, económica y social en el año 2001. Ese momento:

¹⁰ El trabajo conjunto que realizaran Adriana Chiroleu, Mónica Marquina y Eduardo Rinesi (2012) compilando una serie de trabajos sobre la política universitaria kirchnerista constituye el disparador de la siguiente propuesta, lo que no implica que se abandone la idea de sumar otras dimensiones y perspectivas al análisis.

¹¹ La reforma del 18 supo imponer como matriz para las instituciones la autonomía como valor central, el co-gobierno como modo de toma de decisión, el ingreso por concurso público para los docentes y la participación estudiantil como un actor central, constituyen algunas de las marcas dejadas desde entonces.

“...puede entenderse como bisagra o parteaguas de dos momentos históricos claramente delimitados: Los 90 años de neoliberalismo, achicamiento del Estado, privatización de lo público y exacerbación de la individuación presentada como una forma de expansión de la esfera de libertad individual, y el periodo que arranca en el 2002 el cual, de manera a veces difusa y desordenada, va tomando forma y contenido, especialmente a partir del 2003 con la gestión de Néstor Kirchner hasta el 2007 y a partir de entonces de su esposa, Cristina Fernández de Kirchner.” (Chiroleu A. Marquina, M. :2012: 10)

Es esta nueva etapa la que ponemos la mirada, en particular sobre algunos aspectos que hacen a la definición de los grandes lineamientos políticos de la actual gestión.

En lo referente al marco legal

La ley aún vigente 24.521 sancionada por el gobierno justicialista-neoliberal de Carlos Menem en 1995 tiene la particularidad de haber sido muy resistida, de modo generalizado por la comunidad universitaria en sus comienzos, más hoy resulta difícil entender la permanencia de la misma sin pensar que existen actores que la sostienen.

El Gobierno Nacional viene impulsando formalmente desde el primero de marzo del 2008, en el inicio del periodo legislativo, la necesidad de contar con una nueva ley de Educación Superior tal como lo manifestara la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en el discurso de la Asamblea. Ello se enmarca en el contexto del proyecto político de los Kirchner en tanto que desde su plataforma y discursos preelectorales se planteaba la imperiosa necesidad de revalorar al sistema educativo en su conjunto el que había sido abordado, tanto legal, política y financieramente, de modo poco propositivo. Por ello existe la voluntad de apoyar económicamente a todos los niveles educativos y transformar al mismo tiempo los marcos regulatorios. Es así que en el año 2005 fue sancionada la Ley Técnico Profesional 26.058 la que vuelve a revitalizar los colegios de nivel medio técnicos que había sido desmantelados por la *era Menem*. En el mismo año la Ley de Financiamiento educativo 26.075 eleva considerablemente el presupuesto de todo el sistema educativo en tanto que lo lleva al 6% del producto bruto interno. Un año después la Ley de Educación Nacional 26.206. Cabe destacar que estas leyes contaron con un amplio consenso en las cámaras legislativas por lo que se ha buscado, en el proyecto de una nueva Ley para la Educación Superior continuar con dicho consenso. En este sentido si bien existen varios proyectos presentados en la legislatura, el proyecto oficial encabezado por Adriana Puiggrós cuenta con una significativa adhesión como

para encontrar mayoría en la votación. Entre los diversos proyectos con excepción del que presenta el diputado Federico Pinedo, con los restantes hay importantes puntos coincidentes (Mancunso, M. 2012).

Los temas claves del proyecto oficial, tal como lo destaca Puiggrós (2011) son:

- 1.- Que la educación sea un Bien Social y no un bien de Mercado.
- 2.- Que el Estado garantice la inversión necesaria para una Educación Superior e investigación acordes a las demandas de desarrollo nacional y social,
- 3.- Sostener la autonomía y autarquía avanzando hacia niveles de mayor responsabilidad social
- 4.- Que el sistema de Educación Superior se articule activamente con la investigación científica-técnica y la innovación productiva.
- 5.- Construir un sistema de Educación Superior que articule a los institutos de educación superior y a las universidades
- 6.- Profundizar la articulación entre el nivel secundario y la educación superior para mejorar el cursado de los estudios universitarios
- 7.- Qué se establezca un sistema de créditos académicos que reconozca las sucesivas etapas de las carreras cursadas, posibilitando a los alumnos concluir los estudios
- 8.- Aumentar la ayuda en becas destinadas a los alumnos.
- 9.- Mejorar las condiciones de acceso a los concursos docentes, fomentando la capacitación en la docencia universitaria y superior.

Estos puntos constituyen una interesante síntesis del proyecto político universitario que se viene implementando y que se piensa profundizar. Los nueve puntos señalados por la autora del proyecto son una ruptura de la agenda del gobierno anterior, no obstante hay líneas de continuidades también significativas. Mencionaremos sólo el de la evaluación.

Cabe recordar la importancia que tal instrumento tuvo como herramienta de las políticas públicas en general y universitarias en particular en la década del 90' a tal punto que se denominaba al Estado, para dar cuenta de su orientación política, como Estado Evaluador (Bentancur, N. 2013) con lo cual se gestaba una nueva manera de regular la relación entre el Estado y las Universidades. En ese sentido la Ley del año 1995 obliga a evaluar las instituciones, los posgrados y algunas carreras de grado, y crea para ello un organismo denominado Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) En la *gestión K* se ha promovido los procesos de evaluación y el proyecto nuevo de ley no genera medicaciones significativas. Lo que si se impone como una ruptura con la vieja política es el sentido de la evaluación en tanto que se vienen implementando financiamientos para mejorar lo que los procesos evaluativos indican como falencias, los programas de mejoramiento de la calidad son una prueba de ello (Burke, M.L 2012)

Financiamiento

Como ya hemos destacado la década de los 90' implicó una transformación de la relación Universidad-Estado en donde además de las evaluaciones se pusieron en marcha diversos mecanismos de financiamiento. En este sentido la nueva y actual gestión no sólo mantuvo sino que profundizó la intervención con programas especiales, una estrategia de regulación muy convincente. Sin dejar de lado los programas de tipo competitivos (como el de incentivo a la investigación) se agregan otros, focalizados u orientados: a las disciplinas, a las carreras y a las instituciones. Los que suponen otra lógica que los sustenta donde ya no se trata de premiar al mejor y castigar al peor sino compensar las debilidades, fortalecer lo estratégico y pasar de programas individuales a otros más institucionales. Entre estos nuevos fondos se encuentra el programa Fundar (actualmente Programa de Calidad Universitaria que contempla al PROMEI y al PROMAGRO) Estos programas reciben el 3,8% de las transferencias de la SPU en términos de dinero suponen \$373,6 millones de pesos, en el año 2009. (Suasnábar 2012).

En términos generales resulta difícil estimar ¿cuánto más reciben las universidades en este periodo de la *era K*? La variable inflacionaria sumada a los pocos confiables datos de los organismos oficiales aporta a la dificultad. No obstante la nueva ley presupuestaria para el sector educativo que lleva a incrementar los fondos de todo el sistema de enseñanza hasta colocarlos en un 6% del Producto Bruto Interno, acompañado con un importante mejoramiento de la economía del País constituyen pautas de un importante fortalecimiento para el sector.

En el año 2003 el presupuesto universitario era (en valores corrientes y deflactados inflación) de \$2.000.000.000 el cual va ascendiendo hasta llegar en el año 2010 a \$10.000.000.000. (Marquina, M. 2012)

Más del 90% del presupuesto universitario es distribuido a las universidades en trasferencias directas, cuyo 85% aproximadamente se destina a pagar salarios (Marquina, M. 2012: 81). Al presupuesto debe sumarse una significativa política de fortalecer las infraestructuras que se viene expandiendo desde el año 2007 impulsado por el Ministerio Planificación Federal y su Secretaria de Obras Públicas. En el año 2010 se han trasferido a las instituciones alrededor de 154 millones de pesos para tal fin. (Marquina, M. 2012).

Más resulta necesario volver a los programas orientados para dar cuenta de la política de *la era K*, que en este rubro, es decir el financiero, deja ver algunos aspectos de su orientación.

Los programas han ido cambiando a lo largo de los años, uno de los que más tiempo ha durado son los fondos enviados para ampliar la dedicación de los docentes. (2004-2010) cabe mencionar el impacto que esto tiene en la calidad de la enseñanza y en el desarrollo de la investigación y extensión. Otros programas importantes son el apoyo a las carreras consideradas de interés público, en particular las de ingeniería, el desarrollo de redes internacionales, el apoyo a la articulación con el nivel medio y becas a los estudiantes. (Sin descuidar los ya mencionados anteriormente)

Las políticas sobre investigación y docencia

A partir del año 2002 toda América Latina comienza un ciclo de expansión de sus economía debido a un incremento de la demanda mundial de sus materias primas, lo que ha implicado mayor inversión en investigación y desarrollo (I+D) Brasil paso desde año 2000 al 208 de 1,02% a 1,09% del Producto bruto interno (PBI), Argentina paso en el mismo periodo del 0,49 al 0,52%, crecimientos semejantes al Argentino se dan en el resto de la región en tanto que es un valor próximo al promedio. (korsunsky y Campero 2012).

Un crecimiento importante que si ha tenido la Argentina es la cantidad de investigadores con dedicaciones exclusivas que se han sumado al sistema, fruto de una política de impulsada por la gestión a través de distintos instrumentos (donde se destaca la repatriación de investigadores del exterior).

En el año 2001 la cantidad de investigadores que había cada mil habitantes era de 1,75 en el año 2007 paso a 2,47. En Brasil se paso de 0,80 a 1,27. En Chile de 1,06 a 2,03. Estados Unidos mantiene constante un promedio de 9 investigadores cada mil habitantes.

No menos interesante es analizar en Argentina la cantidad de investigadores por sector:

Expansión de Investigadores		
Tabla N° 1	Año 2000	Año 2008
Gobierno	24,10%	30,39%
Empresas	9,69%	8,2%
Educación Superior	64,64%	59,54%
Org. privadas sin fines de lucro	1,57%	1,81%
Total	100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración propia tomada de (korsunsky y Campero 2012).

Lo más llamativo y preocupante de estos datos es la baja inversión privada, en recursos humanos, destinada a la investigación la cual no sólo no supera el 10% sino que viene decreciendo, lo que no tiene explicación en un contexto de fuerte y sostenido

crecimiento económico. El Estado concentra casi el 90 % de los gastos (en tanto que lo invierte la Educación Superior privada en investigación es insignificante)

La expansión de la estructura de grado y posgrado

Este punto se debe abordar desde varias dimensiones, más hemos recortado el análisis a observar lo que viene sucediendo con la matrícula universitaria, con el crecimiento del tipo de institución (público y privado) la elección de carreras y ello tanto en el nivel de grado como de posgrado. El fermento reformista modificó paulatinamente las matrices institucionales de las universidades locales y americanas. Sus postulados se expandieron con vocación antiimperialista y latinoamericana. Sin embargo, hacia 1950 puede tan sólo calcularse un total de 75 universidades en la región y 266 mil estudiantes.

Por países la matrícula se repartía así:

Cantidad de estudiantes en América Latina en los años 50 y el porcentaje bruto en relación a la población. Tabla N°2

Países	Matricula	Porcentaje
Argentina	82.531	5.2%
Brasil	51.100	1.0%
Cuba	20.971	4.2%
México	35.240	1.5%
Perú	16.082	2.4%
Chile	9.528	1.7%
Uruguay	11.722	1.7%

Fuente: Cao Claudia (2008)

En 1975 se registran unas cuatrocientas Universidades sobre casi más de mil instituciones de nivel superior en la región, el 40% de las cuales son de carácter privado, aunque en términos de matrícula su participación es bastante menor. Para tener una idea de la magnitud de la expansión de la matrícula de alumnos en América Latina se debe recordar que en 1950 la misma es de 279.000, 35 años después pasa a ser de 6.419.000. Son los años en donde Brasil comienza a desplegar su gran potencial.

Desde entonces si bien el proceso continúa el mismo se ha ido atemperando. En Argentina por ejemplo:

Cantidad de estudiantes en instituciones Universitarias: Públicas y Privadas

Tabla N°3

Año	1986	1996	2003	2008	2010
-----	------	------	------	------	------

Sector Público	581.813	812.308	1.251.444	1.283.482	1.366.237
Sector Privado	85.643	152.314	209.334	317.040	352.270

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Anuarios de la Secretaría de Políticas Universitarias

Desde el año 2003 el crecimiento de estudiantes, si bien continúa, el mismo ha perdido el potencial con que lo venía haciendo en particular en el sector estatal. En términos de porcentajes el sector público paso de tener el 87,1 % de los estudiantes en el año 1986 a tener en el año 2010 el 79,5 % sobre un total de alumnos de 1.718.507. Es decir un 12,5% menos del total

La expansión en la *gestión K* (2003-2010) del sector público fue de 114.793 alumnos lo que significa en términos de porcentaje el 9,17%. Mientras que los 7 años anteriores es decir (1986-2003) fue 669.631 alumnos lo que significa que crecía a un promedio del 86,88%. Ello marca que en la gestión actual se ha producido un importante estancamiento de la expansión anterior.

En el sector privado en el periodo 1986-2003 el crecimiento de alumnos fue de: 123.691, lo que significa que creció un 69,2%. Mientras que en el periodo 2003-2010 la expansión fue de 142.936 lo que significa el 68,29% promedio de crecimiento.

Estos números indican claramente que mientras el sector privado ha mantenido el ritmo de crecimiento parejo, el sector público desde la *gestión K* prácticamente ha dejado de crecer.

Si se analiza no ya la cantidad de alumnos, sino de egresados por sector tenemos datos que generan preocupación. En términos de egresados en todo el sistema en el año 2010 hubo 70.857 alumnos egresados. De ellos 99.431 fueron de gestión estatal lo que significa el 71% sobre un total de estudiantes egresado. No obstante se debe recordar que la cantidad de estudiantes del sector estatal implican el 79,5 % del total. Los establecimientos privados tuvieron en el mismo año 2010, 28.574 alumnos egresado 29% del total de egresados del sistema siendo que representan en términos de estudiantes el 20,5%. Estos datos nos invitan a pensar que o bien es bastante más sencillo egresar en Universidades privadas o bien los alumnos de las Universidades públicas tienen mayores problemas para egresar.

La expansión del sistema en términos de alumnos tiene un agujero negro que devora cualquier acierto y ni las autoridades de nivel universitario ni el ministerio parecen tomar debida nota de ello se trata de el alto índice de abandono durante el

primer año de estudio. El porcentaje de ello a pesar de que ronda el 60% (Carrizo, E citando a Dibbern A. 2008) parece que aún no es suficiente para merecer lugar en la agenda de los problemas del sistema.

Cantidad de Universidades Públicas y Privadas

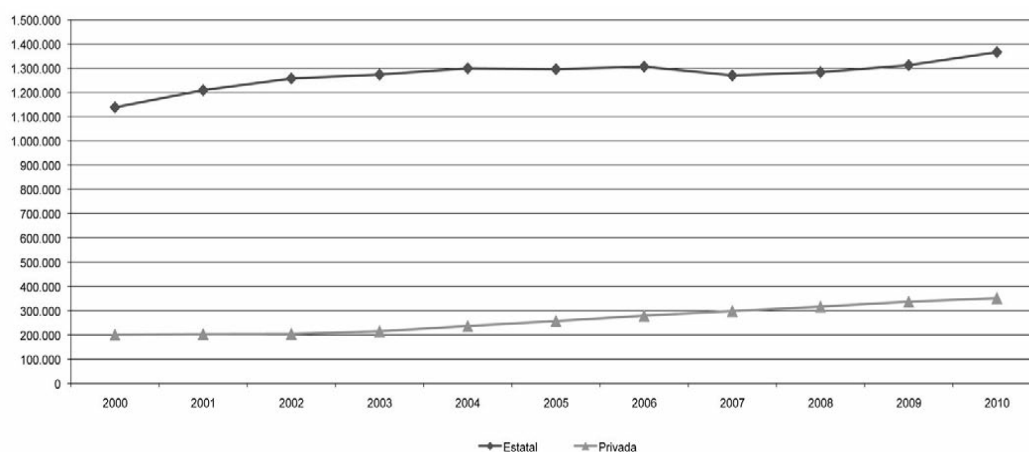
Tabla N°4

Año	1986	1996	2003	2008	2010
Sector Público	28	36	45	48	55
Sector Privado	23	40	54	57	57

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Anuarios de la Secretaria de Políticas Universitarias

Se debe sumar, para dar cuenta del total, una universidad extranjera y otra internacional. Lo que hace un conjunto de 114 instituciones universitarias

Gráfico N°1 Estudiantes de títulos de pregrado y grado según sector de gestión. Período 2000 - 2010



Fuente: Departamento de Información Universitaria – SPU

No podemos dejar de mencionar en relación a la expansión de las Universidades Estatales, en términos de creación de establecimientos, que desde los 90' a la actualidad se han duplicado el número, más tal expansión no ha tenido como criterio el que responda a necesidades auténticas de la población. Las nuevas Universidades, en su mayoría, han respondido a pedidos y necesidades políticas, han sido monedas de cambio en el parlamento. Es difícil comprender por ejemplo que las provincias de La Rioja y San Luis en términos de población significan aproximadamente el 2% del territorio Nacional, no obstante en cantidad de Universidades implican casi el 10 % del total (ver anexo)

Al analizar el tiempo de disciplinas que predominantemente estudian los argentinos, otra preocupación nos arrojan los números

Cantidad de estudiantes por tipo de disciplinas: Estatales y Privadas

Tabla N°5

Disciplinas	Universidades Estatales	Universidades Públicas
Ciencias Aplicadas	362.795	58.640
Ciencias Básicas	52.747	3.122
Ciencias de la Salud	185.210	42.510
Ciencias Humanas	239.484	48.630
Ciencias Sociales	520.022	199.368

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Anuarios de la Secretaría de Políticas Universitarias

Las carreras con mayor cantidad de estudiantes en el año 2010 son Economía y Administración 233.232 estudiantes y le sigue Derecho con 145.302 (ambas del espectro de las Ciencias Sociales) Y las que menos estudiantes tienen son: Meteorología con 311, Astronomía con 569, Estadística con 718 y Física con 3.409 alumnos.

Expansión de los posgrados

En cuanto a los posgrados surgen juntos a las instituciones universitarias mismas, siendo la modalidad del doctorado la predominante. Desde 1900 hasta 1930 la cantidad de doctores egresados asciende a 12.000 lo que marca un importante impulso centrado en los doctores, desde entonces hasta mediados de la década del noventa, habrá otros 26.000 doctores más. (Barsky, 1998) Este crecimiento no es paralelo al resto del sistema. Hasta el año 1982, el número de doctorados que ofrecían las universidades Argentinas era de 205, frente a 97 especializaciones y 1 maestría. La oferta de las maestrías estalla en la década del 90, dado que pasan a ser las mayoritarias, incorporando muchas de ellas, a las especializaciones como un nivel previo de las mismas. En 1997, se encuentran 227 doctorados, frente a 393 maestrías (Marquis, 1998).

Cantidad de alumnos de posgrados en las Universidades Estatales en términos de porcentajes

Tabla N°6

Matricula Universitaria	Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
Estudiantes de Universidades Estatales	1997	73	2009	72

Fuente: Anuarios Estadísticos Universitarios Ministerio de Educación (1997-2009) SPU

El resto de la oferta la brindan universidades privadas, extranjeras e internacionales. Dos razones creemos explican esto: Si bien las universidades públicas han construido un mercado en torno de los posgrados, sus costos son comparativamente menores que las otras y en segundo lugar la calidad de la enseñanza es un atributo que aún conservan las universidad públicas estatales (UPE).

En relación a las áreas disciplinares de mayor desarrollo nos encontramos con un significativo problema:

Tabla N°7

Elección de las Ciencias Sociales

Elección de Carrera	Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
En Universidades Estatales	1997	38%	2009	43%
En Universidades Privadas	1997	69%	2009	73%

Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios de la SPU (1997-2009)

Si tomamos el conjunto de estudiantes de posgrados de todo tipo de institución: públicas, privadas, extranjeras e internacionales, la opción por las ciencias sociales supera el 50%.

Para conceptualizar esto es preciso recordar que las ciencias sociales son sólo uno de los tipos de agrupamientos disciplinares. Si apeláramos a razones que no fueran de mercado y nos sumergiéramos en el plano de las hipótesis, podríamos explicar la elección y expansión de los posgrados en virtud del desarrollo disciplinar o consolidación paradigmática de las ciencias, lo que obligaría a profesionales egresados en estas áreas a actualizarse. Lamentablemente este tipo de disciplinas son las que menos paradigmáticamente se desarrollan. Si la elección estuviera en relación a la expansión disciplinar, lo que sería muy lógico, deberían ser los posgrados orientados a las ciencias básicas y de la salud las que encabezaran las elecciones. Otra posible razón de expansión podría deberse a áreas de interés que el Estado señale. Lo cual tenuamente comienza a expresarse en algún programa de financiamiento, como lo es el incentivo a los posgrados de ingeniería, más estas están lejos de ser significativas. Son las ciencias sociales, a pesar de no responder a un criterio de interés general, las carreras de posgrados más requeridas. Lo que fortalece la idea de que los posgrados se desarrollan y expanden porque ellos se han convertido en un mercado interno de las universidades estatales y más aún de las privadas.

Conclusiones

A relación Estado- Universidades en la historia Argentina ha sido salvo excepciones traumática, y en dicho marco cabe destacar que se vive un periodo tranquilo donde la confianza de los actores posibilita ir avanzando en algunos aspectos e ir construyendo una Universidad distinta sin mayores conflictos. Se ha transformado los aspectos más conflictivos de la década del 90' como lo es el carácter punitivo del sistema de evaluación, al mismo tiempo que se mantienen importantes instrumentos de gestión.

En relación al nuevo marco legal, parece inminente su tratamiento en la cámara legislativa para transformar la Ley del 1995, se desprende esto en virtud de las declaraciones de la nueva conducción en la Secretaria de Políticas Universitaria Martín Gill quien al asumir manifestó que la transformación de la Ley es prioridad (Agustín Saavedra 2012). Es claro que la propuesta oficialista es un avance en las problemáticas de la Educación Superior, en tanto que ha puesto la articulación como eje central, más todos deberíamos interrogarnos sobre las causas de tal nivel de desarticulación actual. ¿Por qué el nivel medio esta tan distante de las universidades? ¿Por qué la ciencia y la tecnología parecieran no tener nada que ver con el desarrollo productivo nacional?, ¿Por qué las líneas tendidas entre los institutos de formación superior y universitarios son tan precarias? Y sobremanera deberíamos preguntarnos ¿Será suficiente con un nuevo marco regulativo que tales dificultades se reviertan? Es claro que no.

Los posgrados son el nivel de la enseñanza que más se expande, que tiene una importante gravitación en el desarrollo profesional, científico y tecnológico del País y no obstante ello es el nivel de menor intervención política no solo del Ministerio Nacional de Educación sino de todas autoridades del sistema, incluida la de los Rectores de las instituciones.

La Universidad Pública Estatal Argentina a pesar de que viene cediendo algunos espacios a la universidad privada y que tiene muchas asignaturas pendientes, sigue siendo la institución rectora del sistema superior de enseñanza dando cobertura a un importante número de la población, sin resignar calidad y se está avanzando en un sentido alentador para todos. No obstante la tendencia es que las Universidades privadas crecen a un paso sostenido, no así las estatales.

Muchos aciertos puede mostrar la *gestión K* y uno más importante que otro, quizás sean pocas las gestiones que puedan tener tantos indicadores en su haber, más lo que se ha descuidado es tan importante que oscurece todos los esfuerzos constructivos. No puede la Universidad Pública y Estatal Argentina dejar de incluir a cada vez más sectores de la población en su formación. El amesetamiento de la expansión estudiantil muestra una mancha en la gestión. Esta discontinuidad con los períodos anteriores, que a pesar de sus innumerables y desafortunadas políticas venían sosteniendo un significativo crecimiento de la matrícula estudiantil, constituye una triste paradoja. El problema del abandono en primer año de las carreras que ronda el 60% no es tan sólo un problema de índole económico, ya que el país se encuentra en mejores condiciones en estos años.

Creemos que poco se ha indagado sobre la cuestión cultural de los jóvenes hoy, lo cual trasciende a la formación del nivel medio.

Referencias:

BARSKY, O. (1998) Análisis del sistema Argentina de ofertas de posgrado. Secretaria de Políticas Públicas. Ministerio de Cultura y Educación. Bs. As.

BENTANCUR, N.(2003)[1997]: El Estado evaluador como nueva forma de relacionamiento Estado-Universidades. En Revista Uruguay de Ciencias Políticas. Consultado en <http://www.fcs.edu.uy/archivos/20071110001818.pdf> 10 de marzo 2013

CARRIZO G., E.(2008) Política y Educación En: Aula siglo 21 Consultado 20 Marzo 2013 en <http://aulasiglo21.com.ar/?p=222>

CHIROLEU, A.; MARQUINA, M.; RINESI, E. (2012): *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: Continuidades, rupturas, complejidades*: Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires.

CHIROLEU, A.; MARQUINA, M. E. (2012): Introducción Tiempos Interesantes. En: *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: Continuidades, rupturas, complejidades*: Comp. Chiroleu, A.; Marquina, M.; Rinesi, E. Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires.

CAO, Claudia.(2008):La experiencia reformista en Argentina. En: Nuevo Derecho. Revista de la Facultad de Derecho UBA. Consultado en <http://lanuevoderecho.com.ar/Politicas/IdRef/Reforma-Cao.htm> Consultado 14 de Marzo del 2013.

BURKE, M.L. (2012): Políticas de evaluación: rupturas y continuidades. En: *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: Continuidades, rupturas, complejidades*: Comp. CHIROLEU, A.; MARQUINA, M.; RINESI, E. Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires.

HONORABLE Cámara de Diputados de la Nación (2011): “Hacia una nueva Ley Nacional de Educación Superior” Coordinación: Puiggrós Adriana. Ed. Universidad Nacional de la Matanza. Buenos Aires.

Ministerio de Cultura y Educación. Estadísticas (1997): Posgrados. Secretaria de Políticas Universitarias. Coordinadora Kisilevsky, M . Bs As.

Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología.(2009): Anuario 2009 de Estadísticas Universitarias. Secretaria de Políticas Universitarias. Coordinadora Kisilevsky, M. Bs As.

MANCUSO, M. (2012) “A 17 años de la LES: Los actuales proyectos para la Educación Superior”. En: VII Jornadas de Sociología. UNLP.

MARQUIS, C. (1998) Desarrollo y acreditación de los posgrados en Argentina, Brasil y México. Textos para una mirada comparativa. Secretaria de Políticas Universitarias. Ministerio de Cultura y Educación.

MAZZOLA C., (2010): El Posgrado en Argentina: Mitos, Realidades y Políticas. En: *Posgraduacao e avaliacao. Impactos e Perspectivas no Brasile e no Cenario Internacional*. (pp: 229-257) Organizadores: OLIVEIRA Joao Ferreira, CATANI MENDES Afraneo y FERREIRA Naura Syria. Editorial: Mercado de Letras Edicoes e livraria. Sao Pabo, Brasil.

NAISHTAT F. ; Toer M. y otros (2005). Democracia y Representación en la universidad. El caso de la Universidad de Buenos Aires desde la visión de sus protagonistas. Buenos Aires: Biblos.

SAAVEDRA, A.(2012): Cambio de mando en la SPU. Diario Página 12. Consultado marzo 2013. En: <http://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-195381-2012-06-01.html>

SUASNÁBAR, C. , y Rovelli, L. (2012): Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente. En: La política universitaria de los gobiernos Kirchner: Continuidades, rupturas, complejidades. Comp. Marquina y otros. Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires

ANEXO



Capítulo VI

El cambio en los sistemas de financiamiento de la educación superior chilena: ¿lucro o calidad?

María Verónica Leiva Guerrero.

María Leonor Conejeros Solar.

Introducción

La sociedad chilena valora la Educación superior y por sobre todo la universitaria, haciendo grandes esfuerzos para acceder a ella, pues se constituye en el puente de movilidad social del país.

Por lo anterior, en las últimas tres décadas el número de jóvenes que continúa sus estudios en la educación superior ha crecido considerablemente, triplicándose su tasa de matrícula debido al surgimiento de universidades e institutos profesionales privados, los que hoy representan más de un tercio del mercado.

Estos incrementos se explican, por la aparición de universidades privadas y por el desarrollo de políticas públicas de apoyo económico para el financiamiento de la educación superior.

El sistema de financiamiento de la educación superior chilena actual y futuro, no puede ser visualizado, ni comprendido, si no es considerando las dos últimas reformas generales que ha tenido la educación superior. La primera de ellas, ocurrida en el año 1967 debido a las dificultades que comenzaron a presentar las universidades con mayor matrícula del país en su administración.

En esta época existían solo ocho universidades, de las cuales dos eran estatales y seis privadas, y es en las dos universidades privadas católicas donde los estudiantes primero, y luego los académicos comienzan a exigir una modernización institucional que implique la participación estudiantil en la elección de las autoridades, además de mayor vinculación de las universidades con el medio social, esto con la finalidad de profesionalizar las actividades docentes y de investigación.

Con la asunción al poder político en el año 1973 de una dictadura militar, la situación de la educación superior decae por la intervención política del sistema, la designación de rectores delegados a cargo de las universidades y el fin del autogobierno de las instituciones. Esta situación implicó el término de la autonomía universitaria y de las libertades de enseñanza, aprendizaje e investigación (Brunner, 2011), lo que produjo un estancamiento en este nivel educacional que quedó en evidencia por baja paulatina de las matriculas.

Con el correr de los años, el Estado se da cuenta que -básicamente- la educación superior estaba en manos de las ocho universidades existentes en la época, conformando prácticamente un monopolio. Es así que a partir del año 80, el Sistema chileno de Educación Superior experimentó cambios significativos en cuanto a número y tipo de instituciones, con lo que se promulga el decreto ley N°3541, que permitía la creación y funcionamiento de instituciones privadas sin financiamiento del Estado y dispuso una reestructuración, convirtiendo las 8 universidades existentes a la fecha en 25 instituciones mediante la separación de sus sedes.

El nuevo marco normativo consideró no sólo a las universidades como instituciones de educación superior, como había sido hasta 1980, sino que además reconoció formalmente dos nuevos tipos de instituciones no universitarias: los institutos profesionales y los centros de formación técnica. Más tarde, en el año 1998, se reconocieron además como instituciones de educación superior aquellas instituciones de formación dependientes de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, y de la Policía de Investigaciones.

“En suma, el nuevo régimen legal para la educación superior pretendía por un lado abrir y diversificar el antiguo sistema (cerrado) de ocho universidades y, por otro, fomentar la competencia por estudiantes y profesores mediante un sistema de financiamiento de aportes fiscales (indirectos) cuyo objeto era incentivar el desarrollo de la calidad académica de las instituciones” (Brunner, 1986, p. 64).

Hacia la década de los noventa, se desarrolla un estilo más equilibrado, en el cual se esperaba identificar al Estado en un papel más relevante en cuanto a la educación superior; en tanto, y al mismo tiempo, se comenzaron a dar nuevas directrices para orientar y regular la participación de los privados. Es en estos años donde comienza la génesis del concepto de “calidad en la educación”, dando cabida -desde 1990- a la aplicación de un sistema de licenciamiento de instituciones de educación superior, de la obtención de la autonomía institucional y de aseguramiento de la calidad de la educación.

Al mismo tiempo el explosivo crecimiento mencionado, la complejidad y las nuevas funciones y formas de financiamiento del sistema de educación superior y las limitaciones de las políticas aplicadas hasta ahora, han dejado a la vista una serie de problemáticas, desequilibrios e irregularidades que se manifiestan en torno a la educación superior chilena.

La educación superior en Chile: una mirada histórica.

La Reforma Universitaria del '67'

Con la Reforma Universitaria (1967-1973) se comienza una nueva etapa de la educación superior chilena, la cual fue iniciada por estudiantes de las Universidades Católicas de Valparaíso y de Chile en 1967, extendiéndose al año siguiente al resto de las universidades del país. Esto último llevó a que se desencadenara una nueva estructura en el sistema de gobierno en las universidades, con el objetivo de despolitizar las instituciones.

“En general, los Rectores pasaron a ser elegidos por votación directa o por claustros, al igual que los decanos de las Facultades y los directores de las Escuelas e Institutos. En todos los organismos colegiados se estableció la participación estudiantil, en porcentajes variables. (...) debe mencionarse que la <democratización> de las estructuras de gobierno universitario fue un fenómeno relativamente extendido en América Latina (...)” (Brunner, 1986, pp.37-38).

Es decir, a partir de las demandas de los estudiantes por mejorar la educación superior imperante en esos años, se desarrolla un fenómeno que no sólo se observó en Chile, sino también en países vecinos.

En estos años (1969-1974) el financiamiento público prácticamente se duplicó, para acomodar el aumento en la matrícula y para incorporar a un mayor número de académicos de jornada completa que estarían dedicados a la investigación, dejando atrás el paradigma de la universidad <profesionalizante> (Bernasconi y Rojas, 2004, p. 29).

En el año 1973 Chile sufre un golpe de Estado, quedando el país en manos de los militares, con lo que los rectores de las universidades comenzaron a ser militares. Esto trajo un sinnúmero de consecuencias, entre las que se cuenta el desmantelamiento de muchas disciplinas, tales como, sociología y antropología, desaparece la autonomía institucional, la libertad de expresión y de cátedra en las universidades.

Por tanto, la vida universitaria en general comenzó a decaer, no sólo desde un punto de vista cualitativo, sino además, cuantitativo; ya que año a año las matrículas disminuían. Esto último, según señalan académicos como Brunner (1986) y más adelante Bernasconi y Rojas (2004), dio origen a muchas modificaciones, entre las que se cuenta la pérdida de autonomía de las universidades, la supresión del pluralismo y la libre discusión, la depuración continua, cambios académicos pedagógicos, encarecimiento de la educación superior, venta de servicios universitarios y, finalmente, una constante reducción de las matrículas y vacantes.

Con el correr de los años, el Estado se da cuenta que -básicamente- la educación superior estaba en manos de las ocho universidades existentes en la época (Universidad

de Chile; Universidad Técnica del Estado, hoy Universidad de Santiago de Chile; Pontificia Universidad Católica de Chile; Pontificia Universidad Católica de Valparaíso; Universidad Católica del Norte, estas tres últimas dependientes de la Iglesia Católica; Universidad de Concepción; Universidad Técnica Federico Santa María; y Universidad Austral de Chile), conformando prácticamente un monopolio. De las ocho instituciones, dos eran de estatuto público y las otras seis de estatuto privado; sin embargo, todas tenían financiamiento directo del Estado.

Tal como se menciona previamente, antes de los años ochenta el sistema de Educación Superior chileno contaba con una participación significativa del Estado, existían dos universidades públicas o estatales que contaban con 14 sedes a lo largo del país y seis universidades privadas con apoyo del Estado (Armanet, 2001).

El Decreto Ley N° 3.541 de 1980

A comienzos de los años ochenta las cosas cambiaron radicalmente: aumentó la demanda por educación superior y los gobiernos debieron distribuir sus recursos entre diversas opciones, reduciendo así los fondos asignados al sector. La equidad exigió aumentar el gasto en educación primaria y secundaria, y la educación superior adquirió una connotación elitista, señalándose que los subsidios asignados a ella eran regresivos, ya que la mayoría de sus alumnos procedía de familias de altos ingresos. El financiamiento público se redujo, o en el mejor de los casos, se estancó (lo cual, en un contexto de matrícula creciente significó de todas maneras que las universidades debían hacer más con menos). La respuesta provino de un sector privado diferente del que hasta ese momento había participado en la educación superior. Esta vez no se trató organismos filantrópicos preocupados de la educación, sino de empresarios que querían ofrecer un servicio, y obtener con ello utilidades (Lemaitre, 2001, p. 3).

Producto de lo anterior, el 3 de enero de 1981 se publica la ley 3.541, que autoriza la creación de universidades privadas y de nuevas instituciones no universitarias de educación superior, llamadas institutos profesionales y centros de formación técnica. Los institutos profesionales fueron autorizados para otorgar los títulos profesionales no reservados a las universidades, y los centros de formación técnica quedaron a cargo de las carreras técnicas de dos años de duración (Bernasconi y Rojas, 2004, p. 31).

Es así como la educación Superior chilena queda constituida por un grupo de universidades creadas antes de 1981 o derivadas de éstas y las universidades creadas

después de ese año. Las primeras pasan a denominarse universidades pertenecientes al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) y las segundas, Universidades Privadas. En el CRUCH existen 2 tipos de Instituciones de Educación Superior: Universidades Estatales (UE) y Universidades Tradicionales No Estatales (UTNE) (Contraloría General de la República, 2011).

Basados en esta Ley las entidades que poseen el carácter de estatales sólo pueden ser creadas por ley, mientras que para el resto, las bases de conformación se encuentran señaladas en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), y que según el artículo 30 de la citada ley, serán siempre corporaciones de derecho privado sin fines de lucro para el efecto de tener reconocimiento oficial (Contraloría General de la República, 2011, p.9).

Con esto, se dejan abiertas las puertas para la creación de casas de estudios de nivel superior privadas, en la medida que cumplieran con los requisitos establecidos por la ley, tal como se señala en su artículo 1°:

La Universidad es una institución de educación superior, de investigación, raciocinio y cultura que, en el cumplimiento de sus funciones, debe atender adecuadamente los intereses y necesidades del país, al más alto nivel de excelencia” (Ley 3.541, publicada el 03-01-1981).

Por otra parte y producto de la diversificación de las universidades, se comienza en esta época a desarrollar y mostrar un interés significativo por el concepto de calidad, y la generación de modelos para su desarrollo y sustentación.

La Educación Superior: Masificación Versus Exigencia de Calidad

Con la masificación de los estudios superiores, acompañado de la globalización, la educación comienza a tomar un rol central con relación al desarrollo del país. Por lo mismo, Chile empieza a aplicar políticas que van orientadas a la regulación de las instituciones creadas, de tal manera de asegurar la calidad de la educación que en ellas se imparte. En este contexto, la ley 18.962 dispuso que todas las instituciones privadas creadas a partir de 1981 debieran someterse a un proceso de licenciamiento.

Dichas instituciones accedieron someterse a este proceso de licenciamiento, pero este no garantizó, en absoluto, el cumplimiento de estándares de excelencia, entre otras cosas porque no era su finalidad. Al contrario, validó el sistema de instituciones privadas, dándoles una licencia de legalidad y legitimidad para operar. Así, se consolidó

la concepción de un mercado para la educación superior, consiguiéndose para estas instituciones la aceptación del “establishment” y también de los potenciales estudiantes.

Se licenciaron instituciones que, al menos en algunos casos, buscaban a través de sus vínculos con empresas relacionadas de los mismos fundadores el lucro para dichos propietarios (Rodríguez, 2012, p.127).

Lo relevante de lo señalado, es que se comienzan a profundizar dos conceptos claves de lo que será de ahora en adelante el desarrollo de la educación superior. Por un lado, la idea de competencia, es decir, aparecen más participantes en el mercado, ofreciendo más opciones para los interesados en ingresar a la educación superior; y, por otro lado, la acepción de calidad.

A su vez, se crea un organismo que tiene por misión que los procesos educacionales de las universidades e institutos profesionales privados se desarrollen de manera óptima, denominado Consejo Superior de Educación. En tanto, los centros de formación técnica quedaban bajo la supervisión del propio Ministerio de Educación.

La supervisión del Consejo Superior de Educación consistía en que las primeras cinco promociones de los alumnos de una determinada profesión o grado académico debían rendir exámenes finales frente a la comisión de una universidad tradicional examinadora. Junto con lo anterior, debían cumplir una serie de requisitos e informes para someterse al proceso de examinado. Este detalle no es menor, ya que al momento de implementarse el proceso de acreditación de instituciones académicas de nivel superior, las universidades privadas estuvieron mucho más preparadas que las universidades tradicionales, ya que tenían la experiencia desde su génesis de someterse a procesos de examinación.

Estas experiencias contribuyen a extender y afianzar una suerte de “cultura evaluativa” en el ámbito universitario y se crea por tanto, una conciencia sobre la importancia de verificar objetivamente el cumplimiento de las metas y propósitos institucionales.

Posteriormente con el inicio de la democracia en Chile, la División de Educación Superior del Ministerio de Educación promueve y facilita el desarrollo de procesos de autoevaluación con validación externa, desarrollando experiencias pilotos en las universidades tradicionales.

Es así que en el año 1999 se crea la Comisión Nacional de Acreditación con la finalidad de desarrollar formalmente a nivel nacional un sistema de acreditación de instituciones y programas en el sistema universitario, puesto que

El conocimiento es la base de la competitividad actual (...) Tanto la formación de capital humano avanzado como la creación de conocimiento avanzado forman roles esenciales de las universidades. En consecuencia, las sociedades requieren universidades competentes en el cumplimiento de sus roles para insertarse con éxito en la sociedad de conocimiento (Rodríguez , 2009, pp. 157-158).

En definitiva, y tras muchas reflexiones, en el contexto del proceso de acreditación se entenderá por calidad la consistencia entre los propósitos institucionales y los requerimientos mínimos aceptables en el sistema educativo; en otras palabras, la coherencia entre el proyecto educacional y sus objetivos, y los estándares propios del sistema en que opera la institución.

Instalación de un Sistema de Aseguramiento de la calidad en la Educación Superior Chilena.

En ese contexto, y para poder llevar a cabo los procesos de acreditación de manera adecuada, es que el 23 de octubre de 2006 se promulgó la ley 20.129 sobre Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, cuya primera disposición fue la de crear la Comisión Nacional de Acreditación, tal como se señala en el artículo 6°:

Se crea la Comisión Nacional de Acreditación, en adelante la Comisión, organismo autónomo que gozará de personalidad jurídica y patrimonio propio cuya función será verificar y promover la calidad de las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica autónomos, y de las carreras y programas que ellos ofrecen. La Comisión Nacional de Acreditación, en el desempeño de sus funciones, gozará de autonomía y se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación” (Ley 20.129, publicada el 17-11-2006).

Es a partir de allí, y tal como se señala en su artículo 15° que:

“Las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica autónomos podrán someterse a procesos de acreditación institucional ante la Comisión, los que tendrán por objeto evaluar el cumplimiento de su proyecto institucional y verificar la existencia de mecanismos eficaces de autorregulación y de aseguramiento de la calidad al interior de las instituciones de educación superior, y propender al fortalecimiento de su capacidad de autorregulación y al mejoramiento continuo de su calidad. La opción por el proceso de acreditación será voluntaria y, en su desarrollo, la Comisión deberá tener en especial

consideración la autonomía de cada institución” (Ley 20.129, publicada el 17-11-2006).

Desde esa perspectiva, lo medular del proceso de acreditación está dado en la etapa de autoevaluación, es decir, que la institución -a partir de su propio proyecto educacional- observe de manera clarificadora hasta qué punto está cumpliendo los objetivos que ella misma se propuso, y qué mecanismos tiene para comprobar aquello que dice ser lo que es, en el entendido que en el caso de haber falencias debe también tener otros mecanismos para implementar un plan de mejora.

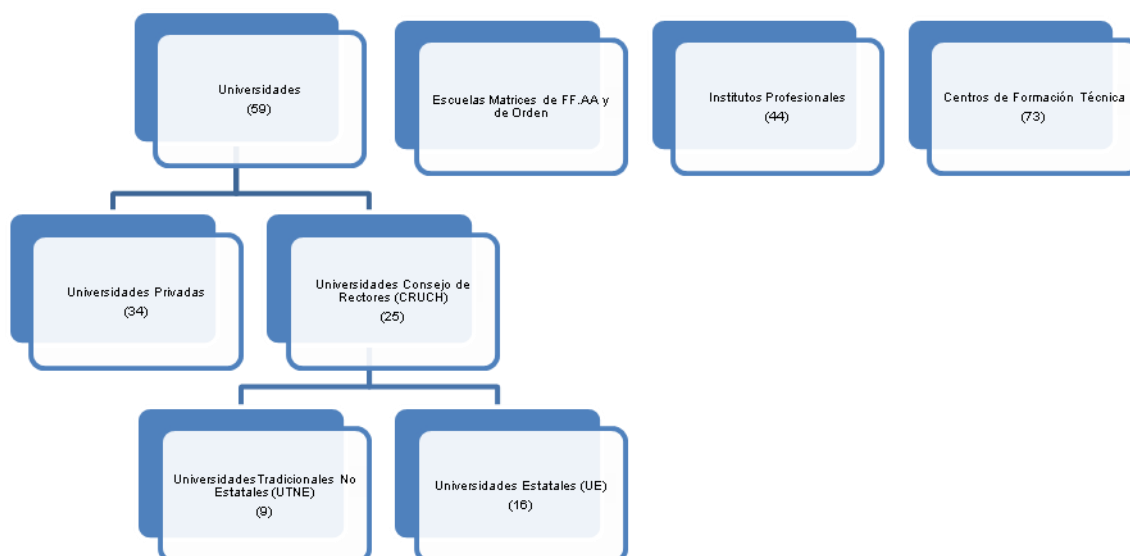
Los procesos de acreditación son -éste es su sentido esencial- mecanismos para ayudar a las instituciones a mejorar su gestión y la calidad de los servicios que ofrecen, instalando mecanismos de autorregulación y mejoramiento continuo. (...) El propósito final de los procesos de acreditación es ayudar a las instituciones a mejorar su gestión de calidad y, como consecuencia, a elevar el nivel de los servicios que brindan (Díaz, 2010, pp. 14 y 18).

Sistema de Financiamiento de la Educación Superior en Chile

El ámbito del financiamiento, es uno de los aspectos que concita la mayor atención de las instituciones y los gobiernos en lo relativo a Educación Superior (Centro Interuniversitario de Desarrollo (Cinda), 2007).

Un momento crítico en el financiamiento universitario chileno se vivió el año 1981 a raíz de reforma al sistema de educación superior lo que permitió la apertura a “iniciativas privadas con muchas características de monopolio” (Aedo, 2003, p.127). Se produce en consecuencia la masificación de las 8 universidades en el año ‘81 a 59 en la actualidad.

Sistema Actual de Educación Superior en Chile:



Fuente: Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza

El modelo de financiamiento de la Educación Superior se caracteriza por ser de tipo mixto -público y privado-. En cuanto al esquema de financiamiento es posible señalar que (Zapata, Tejeda y Rojas, 2011, p.55):

- El gasto público en educación superior constituye una mínima parte del gasto total en el sector (cerca del 15%), siendo las familias quienes más aportan al sistema, a través del pago de aranceles.
- Existen una gran diversidad de instrumentos de financiamiento público, que van desde aquellos más tradicionales (asignación en base a criterios históricos) hasta formas más innovadoras (convenios de desempeño, subsidios a las instituciones que matriculen los mejores alumnos, entre otros).
- La mayor parte de los recursos públicos se asigna mediante modalidades de financiamiento a la demanda, a través de becas y créditos.

En cuanto al gasto en el que se incurre en Educación Superior, este es posible agruparlo en tres dimensiones (Cinda, 2007):

- Según el destino de los recursos. Es decir, si financian directamente a las instituciones (docencia, investigación y servicio) o a los estudiantes (becas y créditos).
- Según el origen de los recursos, ya sea de fuentes públicas, domésticas, internacionales o privadas.
- Según la utilización de los recursos, referida a los bienes y servicios que adquieren.

En relación al nivel de gasto público, desde la década de los ochenta este ha sido extremadamente bajo en comparación con el gasto privado. Esta notoria disminución es una consecuencia de la recesión económica y de políticas gubernamentales del régimen militar referidas a la restricción del gasto público. A partir de los años '90 esta tendencia se revierte, ya que los gobiernos democráticos dan prioridad a la educación, incrementado significativamente el gasto público en el sector (PNUD, 2006). Entre 1990 y 2002, el gasto público en educación creció un 80% elevando su participación en el Producto Interno Bruto desde un 2,4% a un 4,3% (MINEDUC, 2003).

Hoy en día, las instituciones de Educación Superior cuentan con una amplia autonomía para generar sus propios ingresos, existiendo una relativa libertad en el cobro de los aranceles (Zapata y Tejeda, 2009). Con anterioridad a la reforma de 1981 los estudiantes pagaban por sus estudios universitarios un arancel diferenciado, calculado en base a la situación socioeconómica del alumno e ingreso familiar (Biblioteca Nacional de Chile, 2011). Los aranceles por matrícula de pregrado, postgrado y la venta de servicios conforman en la actualidad, la estructura de ingresos a la cual se suman

proyectos de inversión adjudicados en concursos del Ministerio de Educación y en fondos para investigación (Rodríguez, 2012).

El gasto público en educación superior constituye una mínima parte del gasto total en el sector (cerca del 15%), siendo las familias quienes más aportan al sistema, a través del pago de aranceles (Zapata et al. 2011, p. 55).

Con el objeto de cancelar aranceles, existe una variada batería de instrumentos destinados al financiamiento tanto de la demanda como de la oferta administrados por diversas organizaciones y agencias. Los criterios de asignación son también diversos, con predominio del carácter histórico de estos, a pesar de que crecientemente se han introducido criterios de corte más competitivo. En cuanto al destino de los recursos públicos, ha primado una lógica de direccionamiento de los fondos que privilegian más a universidades más antiguas (pertenecientes al CRUCH) y menos a las nuevas universidades privadas y otras instituciones no universitarias. Esta estructura de financiamiento presenta escasos niveles de fiscalización en el uso de los recursos (salvo en el caso de las universidades estatales y algunos fondos especiales) y muy bajas exigencias de rendición de cuentas (accountability) (Zapata y Tejeda, 2009).

Durante los últimos años, se viene desarrollando un amplio debate acerca del grado en el que nuestra educación superior ha avanzado en la instalación de lógicas de mercado o cuasi-mercado, esto es, cuando las decisiones sobre educación superior, su oferta y demanda, utilizan criterios y mecanismos de mercado (“*market-like mechanisms*”) aun cuando existan sólo algunos de los ingredientes esenciales de un mercado propiamente tal, varias de las características del modelo nacional y su financiamiento apuntan en dicha dirección. De allí que el rol tradicional del Estado se encuentre bajo fuertes presiones de cambio, y las regulaciones y uso de instrumentos de financiamiento público adquieran un interés primordial por su cada vez más significativo impacto y direccionamiento de las dinámicas en educación superior (Zapata y Tejeda, 2009, p.34).

Sistema de Financiamiento de la Educación Superior en Chile. Situación actual

Actualmente, el financiamiento de la educación superior proviene en gran medida del cobro de aranceles, sin embargo a nivel del aporte fiscal se entregan recursos a los estudiantes y a las instituciones. Estos recursos consisten en montos de dinero que se distribuyen de acuerdo a la Ley de Presupuestos vigente y que comprende montos asignados de manera directa y a través de proyectos concursables a los que postulan las entidades. En el año 2011, se distribuyó un total de M\$ 925.001.393, donde un 66,9% fue asignado a estudiantes y un 33,1% a las instituciones. Este monto representa

aproximadamente un 3,7% del gasto total del gobierno central presupuestario de dicho año. Los recursos públicos asignados a ayudas estudiantiles se incrementaron durante el período 1990-2010 en más de 18 veces. De este modo, la matrícula ha llegado a una cobertura superior al 50% de la población entre 18 y 24 años (Rodríguez, 2012).

Sin embargo estos aportes siguen siendo insuficientes, ya que como lo señala Meller (2011), el gasto público chileno en educación superior es el menor del mundo correspondiendo al 0,5% del PIB. Y el costo de la educación universitaria chilena, en relación al PIB per cápita, termina siendo es el más caro. A pesar de ello y como ya se ha mencionado, el ingreso a educación superior aumenta en casi un 7% anual en la última década.

Aportes estatales a educación superior (en miles de pesos a diciembre 2010)

Tipo de financiamiento	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Instrumentos de financiamiento a la oferta						
	136.4	139.7	136.3	133.2	148.6	153.9
Aporte Fiscal Directo	45	00	60	80	29	13
	21.28	21.36	20.52	19.97	21.50	21.18
Aporte Fiscal Indirecto	7	7	4	2	1	8
	26.38	17.71	17.20	18.00	24.28	28.08
Fondos competitivos MECESUP	3	6	3	6	6	4
Convenio Universidad de Chile	8.060	8.095	7.771	7.562	8.141	8.023
						20.14
Ley de Incentivo al Retiro	0	0	0	0	1.524	2
	192.1	186.8	181.8	178.8	204.0	231.3
Subtotal	75	79	59	20	81	50
Instrumentos de financiamiento a la demanda						
Fondo Solidario Crédito Universitario	66.97	77.29	81.27	89.00	96.06	97.35
	5	7	4	1	9	9
			12.22	30.14	24.08	277.3
Crédito con Garantía Estatal	0	7.943	3	2	3	12
	32.79	50.68	62.50	79.72	113.7	136.9
Becas de arancel	0	1	8	0	73	00
			22.55	41.25	53.47	69.47
Becas de mantención	0	9.517	0	5	4	1
	99.76	145.4	178.5	240.1	287.4	581.0
Subtotal	5	38	54	17	00	42
Instrumentos de financiamiento a la investigación						
FONDECYT	27.09	31.79	33.76	38.04	43.74	49.83
	9	6	2	9	5	5
	16.97	14.42	13.34	11.31	12.61	13.59
FONDEF	3	1	6	1	9	7
Fondos de investigación asociativa		20.12	16.84	18.28	18.82	25.47
CONICYT	5.994	8	4	8	3	7
Programas Regionales	589	3.260	1.657	1.097	3.554	3.031
Iniciativa Científica Milenio	4.515	5.841	6.440	6.565	6.436	4.655
	55.17	75.44	72.04	75.31	85.17	96.59
Subtotal	1	5	8	0	7	5
	347.1	407.7	432.4	494.2	576.6	908.9
TOTAL	11	62	61	48	58	87

Fuente: Informes de ejecución presupuestaria DIPRES, Ministerio de Hacienda, en Zapata et al. (2011).

III.1.1. Financiamiento Fiscal a los Estudiantes

El financiamiento fiscal a la Educación Superior en Chile está orientado hacia los alumnos, llevándose éstos más del doble de los recursos que reciben las instituciones.

Esta diferencia viene dada, principalmente por el financiamiento que reciben los estudiantes pertenecientes a las Universidades Privadas, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica (Contraloría General de la República, 2011, p. 11).

A continuación se exponen los mecanismos de Financiamiento Fiscal a Estudiantes de Educación Superior, los que corresponden a un conjunto de recursos otorgados a los estudiantes y que comprenden: a) Créditos, b) Becas de Arancel y c) Otras Becas asistenciales.

a) Dentro de los créditos se encuentran las siguientes modalidades:

- Crédito con Aval del Estado (CAE)
- Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU).
- Crédito CORFO Pregrado

Crédito con Aval del Estado (CAE): Funciona como un crédito destinado al pago completo o parcial del arancel de una carrera de pregrado, que cuenta con dos avales, por una parte, la Institución de Educación Superior en la que estudiará el alumno y por otra el Estado, que es garante hasta que el alumno haya pagado el crédito completo. Este crédito ha sido una de las grandes apuestas para desarrollar el mercado de la educación superior.

Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU): Se encuentra disponible solamente para los estudiantes de las universidades del CRUCH, lo que les permite financiar parte o el total del arancel de una carrera. Este crédito se comienza a cancelar después de dos años de haber egresado, debiendo los titulados pagar anualmente el equivalente al 5% del total de ingresos que haya obtenido la persona el año anterior.

Crédito CORFO: Cubre estudios de educación superior de todas las instituciones, es otorgado a través de entidades financieras que actúan como intermediarios. Las entidades financieras realizan la evaluación comercial del estudiante, por lo que pueden solicitar aval.

El pago directo de los créditos es financiado principalmente con recursos privados, ya sea a través del pago directo de las familias de los estudiantes, o a través del endeudamiento de los propios jóvenes al asumir la responsabilidad de devolver el crédito universitario. El Estado ha contribuido, por medio de becas y créditos, especialmente a nivel de estudiantes matriculados en las universidades que forman parte del Consejo de Rectores (CRUCH), y en menor medida a través de la provisión de becas y la condición de aval secundario en los préstamos estudiantiles. (Cáceres, 2010, p. 1).

Si bien el CAE fue una iniciativa que surge como una solución a la creciente demanda por crédito solidario entre las universidades del CRUCH, además de afrontar

la demanda de las instituciones privadas que aspiraban contar con financiamiento crediticio para sus estudiantes. Su diseño consideró aspectos de difícil implementación, tales como:

“primero la definición de un arancel de referencia a partir de una fórmula diseñada “ex profeso” para que las instituciones de mayor prestigio quedaran clasificadas con los aranceles más altos. De igual modo, el arancel de referencia ha sido una pesada carga para la totalidad de las instituciones del Consejo de Rectores que cuentan con altos estándares de calidad y cantidad en su cuerpo académico, por lo que los aranceles de referencia no representan los aranceles reales; segundo, se dejó al funcionamiento del mercado financiero la definición de la tasa de interés pensándose, probablemente, en una tasa razonable para un crédito básicamente sin riesgo, pero las tasas alcanzadas estuvieron significativamente sobre lo esperado, llegándose a niveles de una tasa real del 6%.” (Rodríguez, 2012, p. 129).

La alta tasa de interés genera paradojas al sistema, ya que según indica Rodríguez (2012), la rentabilidad esperada de la educación superior para un país desarrollado bordea el 8,5% con lo cual una tasa del 6% se apropia de la mayor proporción de la rentabilidad privada esperada de largo plazo de seguir estudios superiores. Este sistema fue diseñado e implementado 16 años después del término del régimen Militar. Junto con buscar desarrollar el mercado del pregrado, también potenció el mercado financiero. Si bien previamente varias instituciones privadas otorgaban créditos directos a sus estudiantes, estos no contaban con ningún tipo de fiscalización evaluación en términos de: tasas de interés, condiciones de la reprogramación, plazos otorgados, etc. Por otra parte, la relación entre universidades privadas y sus empresas relacionadas ha carecido de control de los precios de transferencia, o la desviación de lucro hacia esas entidades. Operando en ausencia de la regulación más elemental.

La búsqueda de lucro en el sistema, así como los altos niveles de rentabilidad han quedado en evidencia con las compras de universidades realizadas por grupos económicos y de inversión tanto nacionales e internacionales (Rodríguez, 2012, 129).

Distribución de Créditos CAE y FSCU, 2011 (Entidades, Montos y N° de Entidades)

Fuente: Datos MINEDUC y Comisión INGRESA en Contraloría General de la república, 2011.

Tipo de Institución de Educación Superior (IES)	CAE	N° IES	FSCU	N° IES	TOTAL	% TOTAL
--	------------	---------------	-------------	---------------	--------------	----------------

Univ. Privada	162.535.390 27	27	--	--	162.535.390	46,9%
Univ. Estatal	12.575.063	15	60.723.607 16	16	73.298.670	21,1%
Univ. Tradicional No Estatales	17.309.697 9	9	49.280.715 9	9	66.590.412	19,2%
Institutos profesionales	36.881.457	15	--	--	36.881.457	10,6%
Centros de Formación Técnica	6.810.320	12	--	--	6.810.320	2,0%
FF.AA. y de Orden	239.633	3	--	--	239.633	0,1%
Otros	243.452		--	--	243.452	0,1%
Total	236.595.012	81	110.004.322	25	346.599.334	100%

b) Las Becas de Arancel (Contraloría General de la República, 2011)

Cubren parte o el total del arancel de las carreras. Para postular a ellas cada beca posee requisitos distintos. Entre las principales se encuentran las becas Bicentenario, Nuevo Milenio y Juan Gómez Millas.

Beca Bicentenario: dirigida a estudiantes de escasos recursos con buen rendimiento académico, que se matriculen en una carrera regular de alguna de las universidades del CRUCH. Financia el arancel de referencia anual de la carrera.

Beca Nuevo Milenio: Beca destinada a estudiantes egresados de enseñanza media, sin importar el año de egreso, que se matriculen en primer año en una carrera conducente al título de Técnico de Nivel Superior en las instituciones de Educación Superior elegibles determinadas por el MINEDUC o en carreras profesionales acreditadas e impartidas por institutos profesionales. La beca financia la totalidad o parte del arancel anual de la carrera por un monto máximo de \$500.000.

Beca Juan Gómez Millas: dirigida a estudiantes de escasos recursos con un buen rendimiento académico, que se matriculen en instituciones de educación superior acreditadas. La beca financia la totalidad o parte del arancel anual de la carrera con un monto máximo de \$1.150.000.

Beca de Excelencia Académica: destinada a estudiantes que estén dentro del 5% de mejores egresados de enseñanza media del año anterior y proveniente de establecimientos escolares subvencionados. Financia la totalidad o parte del arancel anual de la carrera con un monto máximo de \$1.150.000 para carreras universitarias y 500.000 para carreras en Instituto Profesional o Centro de Formación Técnica.

Beca para hijos/hijas de profesionales de la educación: Beca dirigida a estudiantes hijos/as de profesionales y personal asistente de educación que se desempeñen en establecimientos de carácter subvencionado, y que se matriculen en instituciones de educación superior con autonomía. La beca financia la totalidad o parte del arancel anual de la carrera por un monto máximo de \$500.000.

Beca Vocación de Profesor: Beca de arancel y beneficios complementarios dirigida a estudiantes de buen rendimiento académico que opten por carreras de pedagogía. La beca financia el arancel real de la carrera, pudiendo obtener mayores beneficios (aportes de mantención y semestre en el extranjero) en caso de un buen puntaje en la PSU.

Beca Rettig: Esta beca se encuentra normada por la ley N° 19.123 y está destinada a los hijos de las personas declaradas víctimas de violaciones a los derechos humanos o de violencia política, de acuerdo a lo establecido por la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, hasta los 35 años de edad. El beneficio se extiende para aquellas personas beneficiadas de la ley N° 19.965, familiares de víctimas de delitos subversivos cometidos durante el período. Esta beca cubre la matrícula y arancel real de carreras regulares, impartidas por Universidades del Consejo de Rectores.

Beca Valech: Destinada a garantizar la continuidad gratuita de los estudios de nivel superior para aquellas personas que, cumpliendo con los requisitos que establece la ley N° 19.992, así lo soliciten, ya sea en Universidades del Consejo de Rectores, Universidades Privadas, Institutos Profesionales o Centros de Formación Técnica, que cuenten con reconocimiento oficial del Ministerio de Educación. El beneficio educacional puede hacerse efectivo en carreras profesionales con planes regulares de estudios, conducentes a título profesional o técnico de nivel superior, según lo informado por la institución de Educación Superior en la oferta académica entregada al Servicio de Información de Educación Superior (SIES).

c) Otras becas

En esta clasificación se encuentran las becas que otorga la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) y las Becas Nacionales de Postgrado que otorga la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT).

Becas JUNAEB

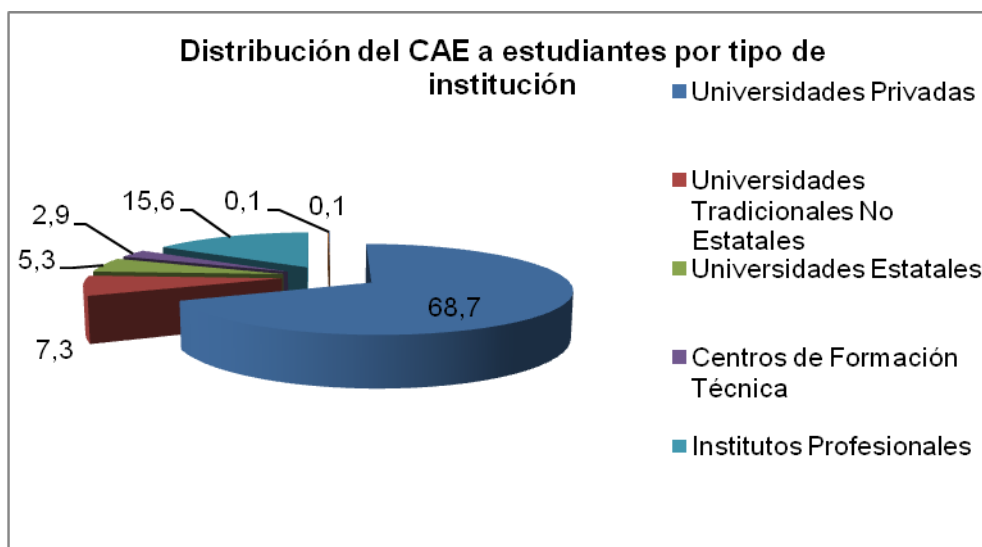
Las becas de Mantención y Alimentación se adjudican de forma automática a los alumnos con necesidad socioeconómica que sean beneficiarios de otras ayudas en forma de becas de arancel o crédito. Algunas de éstas son las siguientes:

- **Beca Mantención Educación Superior:** Consiste en la entrega de un dinero de libre disposición orientado a cubrir las necesidades derivadas de estar realizando estudios en la Educación Superior. Para el año 2011, se fijó en diez cuotas de \$15.500, distribuidas en el período de marzo a diciembre.
- **Beca Presidente de la República:** Es una beca de mantención y corresponde a la extensión de una beca otorgada durante la enseñanza media a estudiantes vulnerables con buen rendimiento académico.
- **Beca de Integración Territorial y la Beca Indígena** para estudiantes provenientes de zonas extremas del país y estudiantes con ascendencia indígena, respectivamente.

Becas Nacionales de Postgrado (CONICYT): Es el financiamiento otorgado por CONICYT para la realización de estudios en universidades chilenas, se distinguen dos categorías:

- Becas de Postgrado: Incluyen Becas de Doctorado, Becas de Magíster Nacional, Becas de Magíster Nacional para Funcionarios Públicos y Becas de Magíster para Profesionales de la Educación.
- Becas Complementarias: Conformadas por Becas de Apoyo de Tesis Doctoral, Becas de Término de Tesis Doctoral, Becas Ciencia y Tecnología Estadales Cortas en el Extranjero para Estudiantes de Ingeniería, Becas de Apoyo a la Participación en Congresos o Reuniones de Sociedades Científicas y Becas de Asistencia a Eventos y Cursos Cortos en el Extranjero.

Los alumnos de las Universidades Privadas son los que reciben la mayor cantidad de recursos a través de créditos y becas. El Crédito con Aval del Estado (CAE) representa un 38,2% de los recursos destinados para este propósito. Se puede observar en el siguiente gráfico, que el CAE está destinado principalmente a las Universidades Privadas con un 68,7%, todo lo contrario a lo que sucede con los otros medios de financiamiento existentes (FSCU y Becas de Arancel), (Contraloría General de la República, 2011).



Fuente: Datos Comisión INGRESA Adaptado de Contraloría General de la República (2011).

Financiamiento Fiscal a Instituciones de Educación Superior

Al igual que en el caso de los estudiantes, existen diversas modalidades de aporte a las instituciones. Zapata et al. (2011), indican que durante el periodo 2005-2010 existió una política ambivalente relativa al financiamiento de las universidades estadales.

Se generaron iniciativas orientadas a otorgar recursos de forma especial a estas instituciones, sin embargo, estos aportes no contaron con un carácter permanente, ya que no formaban parte de los presupuestos anuales del Estado. En este contexto, una vía de aportes se desarrolló a través de Convenios de Desempeño, en este sentido por ejemplo, la entrega de recursos para financiar Convenios de Desempeño con universidades estatales (seleccionados el 2009) fue polémica debido a la lentitud de las negociaciones y la tardanza en hacer efectivos los aportes. Desde el año 2011, los Convenios de Desempeño están abiertos a todas las instituciones -públicas o privadas- que cumplan ciertos requisitos de calidad.

Los Convenios de Desempeño han implicado cambios relevantes en la relación del Estado con sus universidades. Por una parte, reducen en cierta medida los altos niveles de autonomía de los que gozaban las instituciones estatales. Por otra, el Estado negocia un plan de mejoramiento con cada universidad en los que están representados intereses de ambas partes. Esta modalidad indica Zapata et al. (2011), contrasta con los instrumentos de financiamiento como el Aporte Fiscal Directo (AFD) basados en la libre disposición por parte de las universidades sujetos a altos niveles de independencia y una rendición de cuentas mínima.

Entre los tipos de aportes se encuentran: Aporte Fiscal Directo (AFD), Fondos para la Investigación (CONICYT), Fondo de Desarrollo Institucional (FDI), Aporte Fiscal Indirecto (AFI), Otros Aportes a Instituciones:

- **Aporte Fiscal Directo (AFD).** Su monto representa el 52% del financiamiento a las Instituciones de Educación Superior y sólo se entrega a las universidades pertenecientes al CRUCH. Es una modalidad creada en el año 1981 y que corresponde a un aporte anual de libre disposición. El monto total del aporte es determinado cada año por la Ley de Presupuestos del Sector Público. La asignación se realiza en un 95% conforme a criterios históricos y un 5% restante de acuerdo a indicadores de desempeño tales como: número de alumnos/número de carreras de pregrado (1%), número de alumnos/número de profesores (jornada completa equivalente, JCE)(15%), número de profesores JCE con posgrado/número de profesores JCE (24%), número de proyectos de investigación y desarrollo (concursos oficiales)/número de profesores JCE (25%) y número de publicaciones indexadas/número de profesores JCE (35%). Adicionalmente, bajo esta clasificación de aporte, en diciembre de cada año se realiza una nueva asignación de recursos a las UE, monto que contempla bonos de navidad y reajuste salarial, aporte que es emitido por el Ministerio de Hacienda.
- **Fondos para la Investigación (CONICYT)**
Se concentran en 14 tipos diferentes de fondos concursales. Las UE son las entidades que reciben la mayor cantidad de fondos para investigación. Durante

el período 1990-2003, el financiamiento para investigación se duplicó, pasando a constituir un 17% del financiamiento general de la educación superior.

“las tareas de investigación, desarrollo e innovación se han solventado mediante la lógica de concursos. De esta manera se ha impulsado el establecimiento de centros de excelencia, prácticamente, en cada región del país, programas asociativos de investigación, programas de formación de postgrado en Chile y fuera de Chile, junto a los tradicionales y escasos fondos anuales destinados a la investigación científica y tecnológica e investigación aplicada, vía los Fondos de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT). Los montos dirigidos a estos fines eran hasta hace unos pocos años, el equivalente sólo a un tercio del promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Ciertamente, con los nuevos fondos para la innovación y competitividad regional los recursos se han incrementado significativamente. Sin embargo, la investigación y el desarrollo requieren de capacidades instaladas tanto en términos de recursos humanos altamente calificados, como también de infraestructura y equipamiento, cuestiones que en un marco de exiguos aportes basales para sustentar programas de largo plazo sólo permiten niveles modestos de progreso (Rodríguez, 2012, p. 129)”.

Entre los fondos para la investigación se encuentran (Contraloría General de la República, 2011, pp.79-80):

Programa de Investigación Asociativa: Surge con el fin de aunar dos iniciativas CONICYT: el "Programa Bicentenario para la Ciencia y la Tecnología (PBCT)" y el "Programa de Financiamiento Basal". Se pretende fortalecer y potenciar a grupos estructurados en áreas de investigación de excelencia a nivel nacional y, a corto plazo, fomentar la interacción de los investigadores involucrados en ambos programas, optimizar el uso de los recursos asignados a los proyectos de ambas iniciativas, difundir ampliamente los logros de los proyectos financiados y establecer vínculos hacia la industria cercana al desarrollo de ciencia aplicada, el sector público y el sector educacional.

Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF): Busca fortalecer y aprovechar las capacidades científicas y tecnológicas de las universidades e institutos tecnológicos y otros institutos, para incrementar la competitividad de las empresas, y contribuir a mejorar la calidad de vida de la población. Su misión es Contribuir al aumento de la competitividad de la economía nacional y al mejoramiento de la calidad de vida de los chilenos, promoviendo la vinculación entre instituciones de investigación y empresas en la realización de proyectos de investigación aplicada, desarrollo precompetitivo y transferencia tecnológica.

Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT): Creado en 1981, inaugurando la modalidad de fondos concursales introducida por el Estado chileno como criterio para la asignación de recursos en las áreas de Educación Superior y Desarrollo Científico y Tecnológico. Busca estimular y promover el desarrollo de

investigación científica y tecnológica básica en el país, incentivando la iniciativa individual y de grupos de investigadores financiando proyectos de investigación de excelencia, sin distinción de disciplinas o procedencia institucional.

Becas Nacionales Postgrado (BNP): Contribuyen a la formación de capital humano avanzado en programas de magíster y doctorado impartidos en Chile, consolidando la investigación y fortaleciendo tanto a las universidades nacionales como al desarrollo del país. Contemplan además becas complementarias, dirigidas a apoyar el desarrollo y la finalización de los estudios de alumnos de programas de doctorado nacionales acreditados por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).

Programa de Inserción de Investigadores: Busca estimular la inserción laboral de investigadores, que se forman cada año en el país y en el extranjero, a través del apoyo a proyectos orientados a reforzar la capacidad científica y tecnológica de instituciones académicas, centros e institutos de investigación con presencia en las regiones que forman parte de esta convocatoria.

Programa EXPLORA: Programa Nacional de Educación No Formal en Ciencia y Tecnología. Contribuye a la creación de una cultura científica y tecnológica en la comunidad, particularmente en quienes se encuentran en edad escolar, mediante acciones de educación no formal, con el objeto de desarrollar la capacidad de apropiación de los beneficios de estas áreas.

Programas Regionales de Investigación Científica y Tecnológica: Apoyan la descentralización del desarrollo científico y tecnológico de Chile, desde una perspectiva geográfica e institucional, mediante la articulación de la actividad científica, tecnológica y de innovación en las regiones de país, esto de acuerdo a sus necesidades y a las prioridades establecidas por los Gobiernos Regionales para su desarrollo económico y social. Cuenta con dos áreas de trabajo: Centros Regionales y Estrategia Regional.

Programa Científicos de Nivel Internacional: Recursos para la contratación de científicos de nivel internacional en las universidades estatales, cuya casa central esté fuera de la Región Metropolitana.

Cooperación Internacional: Este fondo se divide en tres iniciativas:

1.- Cooperación Bilateral: Favorece e impulsa la vinculación de la comunidad científica nacional con sus pares internacionales, sobre la base de la excelencia científica mutua y tomando en consideración los intereses de ambas partes. Los mecanismos de cooperación más frecuentes y cuyo financiamiento es compartido, son: Movilidad e intercambio de investigadores, Estadías de perfeccionamiento en el extranjero y Organización de seminarios, talleres, conferencias, cursos y simposios.

2.- Cooperación Multilateral: Se relaciona con organismos multilaterales tales como: ALADI, CITES, APEC, CYTED, ICGEB, OEA–MERCOCYT, MERCOSUR, RECYT, UNIÓN EUROPEA.

3.- Programa Unión Europea CONICYT: Cooperación en ciencia y tecnología, entre Chile y los estados miembros de la Unión Europea. Esta cooperación bilateral, se amplía al ámbito multilateral con el inicio de los programas de cooperación

internacional de la Unión Europea y la suscripción de varios Acuerdos de Cooperación entre la República de Chile y la Unión Europea, a partir de los años 1990.

Fondo Publicaciones Científicas: Se encuentra dirigido a instituciones nacionales con personalidad jurídica, responsables de la edición de revistas científicas. A este subsidio pueden postular, a través de concurso público, las revistas científicas chilenas que constituyen literatura de corriente principal, por el hecho de encontrarse registradas en índices internacionales reconocidos como tales por CONICYT.

Convenio Investigación Astronómica - ESO/AUI/NAOJ: Recursos enfocados en la construcción y operación del Atacama Large Millimeter Array (ALMA). Asociación internacional entre Europa (European Southern Observatory-ESO), Norteamérica (Associated Universities Inc. - AUI), y Asia del Este (National Astronomical Observatory of Japan-NAOJ), en colaboración con la República de Chile, es el mayor proyecto astronómico del mundo. ALMA, comenzó las observaciones astronómicas durante el segundo semestre de 2011.

Convenio GEMINI: Es un proyecto astronómico de cooperación internacional con participación de Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia, Chile, Argentina y Brasil. Su objetivo es la operación de dos telescopios de 8.1 metros, uno situado en el Cerro Mauna Kea (4.200 metros de altura), en Hawaii, Estados Unidos, y el otro, en Cerro Pachón (2.700 metros de altura), en la IV Región de Chile.

Apoyo Complementario para Estudiantes de Postgrado: Corresponde a una entrega de fondos que se realiza desde 2011.

- **Fondo de Desarrollo Institucional (FDI)**

Financia proyectos tendientes a contribuir al desarrollo de las Instituciones de Educación Superior y al mejoramiento de la calidad académica, mediante acciones tales como: la modernización de la gestión de la institución en aspectos organizacionales, financieros y operacionales; y el establecimiento de mecanismos, sistemas o redes que faciliten y potencien la vinculación de las universidades con el medio externo e iniciativas estudiantiles. Este fondo durante el año 2011 se distribuyó en su mayoría a las universidades pertenecientes al CRUCH, llevándose entre ambas (UE y UTNE) un 80,3% de estos recursos.

- **Aporte Fiscal Indirecto (AFI)**

Es asignado anualmente por el Estado a todas las Instituciones de Educación Superior reconocidas por el Ministerio de Educación. Este fondo recompensa a las instituciones que matriculan a los 27.500 estudiantes que han obtenido los puntajes más altos en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), específicamente en las pruebas de Lenguaje y Matemática.

- **Otros Aportes a Instituciones**

Algunos ejemplos son:

- **Fortalecimiento**

En el ámbito de la infraestructura y apoyo docente para el aprendizaje estudiantil de pregrado. Incluye recursos para las UE y UTNE. Estos recursos se distribuyen entre las instituciones de acuerdo a convenios de desempeño suscritos con el Ministerio

de Educación detallando metas de desempeño basadas en indicadores objetivos de resultados notables, de medición anual y plurianual. La entrega de los recursos está condicionada al cumplimiento de resultados asociados a los fines del proyecto, fijados en el convenio a suscribir. La renovación de los recursos se vincula por cada institución a las metas convenidas. Mediante decretos del Ministerio de Educación se establecen los criterios de asignación.

- Incentivo al Retiro

La Ley N° 20.374 faculta a las UE a establecer un mecanismo de incentivo al retiro para sus funcionarios, corresponde a una bonificación de cargo fiscal y que se paga de una sola vez, en la misma oportunidad en que se concede.

Según indica Rodríguez (2012), el negocio de la educación superior bordea los USD 6.000 millones anuales, lo que incluye a los proveedores y empresas que se encuentran relacionadas al sistema. En términos de contraparte, los recursos destinados al Aporte Fiscal Directo e Indirecto han caído, en términos reales, sobre \$ 200 mil millones al año, lo que deja de manifiesto que las políticas implementadas de manera posterior al régimen militar afianzaron la lógica de mercado. Como una excepción se presenta el programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior (MECESUP), que ha sido el principal y, prácticamente, único respiro para sustentar inversiones en las instituciones del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas.

Conclusiones

A partir de la revisión descriptiva realizada al sistema de educación superior chileno en las últimas décadas es posible señalar que:

- A. Este sistema ha experimentado grandes cambios, particularmente en el ámbito universitario. Entre estos cambios cabe destacar el crecimiento de la masa estudiantil en niveles antes desconocidos, así como el incremento de la oferta privada.
- B. La oferta universitaria tradicional, universidades públicas más las universidades tradicionales no estatales, lejos de acomodar su oferta a la creciente demanda, han ido quedando relegadas en su posición originaria. Lo que genera tanto amenazas como desafíos, que exigen acomodarse a las demandas por calidad e ingresar en una lógica competitiva por captar más y mejores estudiantes.
- C. Las grandes beneficiarias de este nuevo contexto son las Universidades privadas que en la actualidad, una vez descontados Institutos profesionales y los Centros de Formación Técnica (12%), ocupan la posición dominante (46%) de la educación superior, frente al 40% de la oferta del Consejo de Rectores (públicas más no públicas tradicionales).
- D. El modelo de gestión de los recursos públicos destinados a la educación superior, lejos de proyectarse en la mejora de la oferta educativa, la calidad de ésta y una mayor equidad a la hora de facilitar el acceso de los estudiantes a la educación superior, parece favorecer el fortalecimiento y el predominio de la oferta privada, ahondando así el carácter lucrativo del modelo.

- E. Por ello, lejos de darse una situación de estabilidad, en el futuro inmediato el escenario previsible para el sector universitario es el acrecentamiento de fuertes presiones para su sistema de financiamiento el que exige ser revisado en la lógica de la equidad y en el resguardo del derecho a la educación de todas y todos.

Referencias:

- ARMANET, P. (2001). "Financiamiento de la Educación Superior". *Revista Calidad en la Educación*. N°14.Santiago:CNED, pp. 1-12
- AEDO, C. (2003). "Financiamiento de la Educación Superior en Chile: Evaluación y recomendaciones de Política". *Revista chilena de Administración Pública: Estado, Gobierno y Gestión Pública*. N°6.Santiago: Universidad de Chile, pp.127-140
- BERNASCONI, A. y ROJAS, F. (2004). *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003*. Santiago: Editorial Universitaria.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (2011). Financiamiento de la Educación Superior previo a 1981. Santiago: Biblioteca nacional de Chile.
- BRUNNER, J. (1986). Los problemas de la educación superior en Chile y su futuro. Santiago: FLACSO.
- BRUNNER, J. (1986). Informe sobre la educación superior en Chile. Santiago: FLACSO.
- BRUNNER, J. (2000). América Latina. Políticas de Educación Superior durante los Años Noventa. Dinámica y efectos. Santiago: CPU.
- BRUNNER, J. (2011). Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena, Santiago: Aqualis.
- CÁCERES, C. (2010). Brechas en Institucionalidad y Financiamiento Universitario en Chile. Resumen. Primer Congreso Interdisciplinario de Investigación en Educación: CIAE.
- CINDA. (2007). Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007. Santiago: RIL Editores.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2012). Financiamiento Fiscal a la Educación Superior 2011. Documento División de Análisis Contable Área Empresas Públicas y Universidades.
- LEMAITRE, M. J., et al (1986). La educación superior en Chile. Riesgos y oportunidades en los 80'. Santiago: CPU.
- LEMAITRE, M. J., et al (1990) La Educación Superior en Chile: un Sistema en Transición. Santiago: Colección Foro de la Educación Superior.
- MELLER, P. (2011). Costo y financiamiento de la educación superior, *columna EL Mercurio*. Extraído <http://www.dii.uchile.cl/wp-content/uploads/2011/07/09-EL-MERCURIO-Costo-y-financiamiento-de-la-educaci%C3%B2n-superior-columna-Patricio-Meller..pdf>. En 05-04-2013.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2003). División de Educación Superior, Compendio de la Educación Superior.Santiago: MINEDUC.
- RODRÍGUEZ, E. (2012). "La educación superior en Chile y el rol del mercado: ¿culpable o inocente?". *Revista chilena de ingeniería*. Vol. 20 N° 1.Santiago:Ingenieri, pp.126-135

- RODRÍGUEZ, E. (2009) *Rendición de cuenta pública de la Comisión Nacional de Acreditación*. Santiago: Comisión Nacional de Acreditación.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2006). *Expansión de la Educación Superior en Chile hacia un nuevo enfoque de la Equidad y Calidad*. Santiago: PNUD. N°10 Temas de Desarrollo Humano Sustentable.
- ZAPATA, G. y Tejeda, I. (2009). *Educación Superior y Mecanismos de Aseguramiento de la Calidad – Informe Nacional, Chile*. Proyecto ALFA Aseguramiento de la Calidad: Políticas Públicas y Gestión Universitaria. Documento de Trabajo. Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA.
- Disponible en: http://www.cinda.cl/proyecto_alfa/download/informe_QA_Chile.pdf
- ZAPATA, G. (Coord.), Tejeda, I. y Rojas, A. (2011). *Educación Superior en Chile- Informe Nacional*. En: CINDA *Educación Superior en Ibero América: Informe 2011*. Centro Interuniversitario de Desarrollo. Santiago: CINDA.

Capítulo VII

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: um estudo da relação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) com o setor produtivo (1980-1992)

Maria de Lourdes Pinto de Almeida

O período da história brasileira compreendido pela “*década de 80*” foi marcado, na perspectiva política, pelo processo de transição da ditadura militar para o sistema governamental democrático. Do ponto de vista econômico, a “*década de 80*”, foi atravessada por profunda crise, que se expressava basicamente pela inflação descontrolada, arrocho salarial, desemprego crescente, redução na taxa de investimentos e impasse na negociação da dívida externa.

A “*crise*” econômica ocorrida na década de 1980 decorreu da falência do modelo econômico adotado pelo regime militar que, devido à dependência do capital estrangeiro, acabou por ser desarticulado pelas próprias transformações no contexto mundial, principalmente pela elevação das taxas de juros por parte dos credores internacionais. Internamente, a elevação do déficit público, o desacordo e a falta de interesse político em torno da definição de “*novos modelos*” administrativos para o país impediram a realização das reformas estruturais no sentido de sanar as finanças públicas.

A transição política ocorrida deu-se de forma lenta gradual e, sobretudo, conservadora. Esse processo se iniciou no último governo militar, através da revogação do Ato Institucional de número 5, com autorização do movimento sindical, com a anistia e com eleições diretas para cargos eletivos – exceto para o cargo de Presidente da República. O movimento pelas eleições diretas e a forte pressão popular aceleraram o processo de transição democrática. (CANO, 1993, p. 50-57).

Em decorrência do truncado processo de transição, chegou ao poder, depois do governo do general João Batista Figueiredo, (1979/1985), o maranhense José Sarney. Nascendo já com sabor de decepção, devido às manobras em torno do Colégio Eleitoral e com a morte de Tancredo - a denominada Nova República, neste final de década foi marcada ainda mais por anseios de transformações em todas as esferas da vida nacional.

A atuação das frentes conservadoras durante os trabalhos em torno da Nova Constituinte, instalada em 1987, já no governo Sarney, consistiu num freio ao processo de mudanças radicais das estruturas sociais perversas do país. Agora já não se tratava

mais de lutar contra a reforma em si, como ocorria durante o governo Figueiredo, mas tratava-se de uma estratégia conservadora que visava emperrar as mudanças ou impedir que arcaísmos que mantinham as injustiças sociais fossem removidos. Destaca-se a formação do “*Centrão*”, numa manobra para evitar a qualquer custo a elaboração de uma Carta mais avançada do ponto de vista econômico, social e político.

No que se refere ao governo Sarney, a fim de se evitar uma “*catástrofe nacional*”, diversas equipes econômicas criaram planos para controlar a inflação e/ou evitar a superinflação. A política econômica do governo Sarney caracterizou-se pela intensa intervenção do Estado na economia, principalmente através do controle de preço e salários.

A princípio, tal governo produziu uma euforia nacional, devido ao sucesso do controle do processo inflacionário e de relativo aumento do poder aquisitivo do trabalhador. No entanto, tais medidas mostraram-se ineficientes, pois frente às pressões dos grupos dominantes, descontentes com as medidas adotadas, acabaram naufragando. A inflação voltou, a ciranda financeira passou a tomar conta da economia nacional, que encerra a década com progressiva queda nos investimentos industriais¹².

A partir dos anos 80, o Estado não apenas deixou de orientar como retardou o desenvolvimento industrial. A indefinição de uma política industrial, o drástico corte nos investimentos públicos e privados e a redução no esforço de incorporação do progresso técnico (pesquisa e desenvolvimento, implantação de setores de ponta, formação de recursos humanos) aumentaram as dificuldades para as empresas nacionais tornarem-se competitivas em nível internacional. Trata-se de um período em que a taxa média de crescimento do PIB caiu para 2.1%; (a da indústria para cerca de 1%), com forte redução da taxa de investimento e acentuado recrudescimento do processo inflacionário¹³. O pior desempenho da indústria provocou, inclusive, uma regressão em nosso grau de industrialização, que passou no setor manufatureiro dos 30% para 26% ao final do período ¹⁴

Em 1986, juntamente com a Confederação Nacional de Agricultura, a Confederação Nacional da Indústria, a Confederação Nacional das Entidades Financeiras, a Confederação Nacional dos Transportes Terrestres e a Confederação de Associações Comerciais do Brasil, criou-se a União Brasileira de Empresários. Visava

¹² - CANO, W . - Reflexões sobre o Brasil e a Nova (des) ordem Internacional. S.P Ed. Unicamp/ FAPESP . 1993.p.53

¹³ Idem

¹⁴ CANO, op. Cit, p. 52

reforçar a posição do capital em seu conjunto na correlação de forças sociais na conjuntura de transição, junto ao aparato estatal e à sociedade civil, particularmente no embate político a ser travado na Assembléia Nacional Constituinte. Criou-se ainda, a Comissão de Ciência e Tecnologia, para reforçar tecnicamente suas posições perante os órgãos colegiados governamentais e privados, na área científica e tecnológica¹⁵.

Em relação à política científica e tecnológica destaca-se, no período governado por Sarney, a criação do Ministério de Ciência e Tecnologia. Tratava-se, sobretudo de dar um estatuto superior ao comando dessa área, tornando-o capaz de integrar os vários níveis e programas de Pesquisa e Desenvolvimento.

Dentre as estratégias da política científica e tecnológica e da política econômica do período, destacamos o Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, PNDNR, (1985-1989), que iria contribuir para o maior esclarecimento na dinâmica do processo científico e tecnológico utilizado pelos centros de gerenciamento de transferência de tecnologia.

O Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República afirmava que a inconsistência e a incoerência de políticas governamentais passadas em relação aos recursos financeiros efetivamente alocados, deram margem a um crescimento da área de Ciência & Tecnologia, nos anos 70. Esse crescimento resultou em desperdícios de recursos, além de ter sido responsável pelo desenvolvimento desigual dos diversos campos da ciência (BRASIL, 1986). Para superar este quadro de crise da Ciência & Tecnologia, o Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República estabeleceu, em linhas gerais, os seguintes objetivos:

- Recompôr e aumentar progressivamente os investimentos da área para recuperar a capacidade produtiva do sistema científico e tecnológico - reaparelhar e ampliar os institutos de pesquisa;
- Aprimorar os centros de pós-graduação;
- Adotar uma política de bolsas de ensino e pesquisa;
- Integrar a universidade no processo de solução dos grandes problemas nacionais;
- Estimular os investimentos da iniciativa privada na absorção e geração de tecnologias.

¹⁵ Podemos ressaltar que “O esgotamento do modelo econômico implantado pelo regime militar - com o aval do empresariado organizado em torno da Confederação Nacional da Indústria - CNI - assim como a crescente ampliação dos espaços na sociedade civil no final dos anos 70 e no início dos anos 80, obrigaram o empresariado industrial a definir mais uma vez suas estratégias político educacionais”. NEVES, L.M.W. Educação e Política no Brasil de Hoje. SP, Cortez 1994., p.80

O governo, através do PND da “NR”, na teoria, procurou uma maior integração da empresa privada nacional ao desenvolvimento tecnológico. No entanto, segundo a maioria dos pesquisadores entrevistados que trabalhavam nos Institutos e nas Faculdades de Engenharia da Unicamp, a maior parte destas estratégias governamentais colocadas no PND da “NR” não chegou a ser implementada, revelando uma falta de consenso em torno de metas estabelecidas e total ausência de articulação entre Estado, iniciativa privada, comunidade acadêmica. .

Em contrapartida, houve consenso entre a maioria dos pesquisadores de que, neste período, houve uma melhoria das condições para a integração dos docentes em atividades fora da universidade. Isto comprova a tentativa do governo federal de integrar a universidade com a indústria privada. Segundo a maioria dos entrevistados, o pesquisador docente da Unicamp passa a ter mais liberdade para realizar consultorias externas sem que isso descaracterizasse seu enquadramento funcional como professor em tempo integral.

Além disso, na Unicamp, uma característica marcante nessa época, foi à compra do Centro de Pesquisas Química, Biológica, Agrícola e de Alimentos, (CPQBA), e o incentivo à prestação de serviços a empresas privadas por parte de centros de pesquisa, como foi o caso do Centro de Tecnologia da Unicamp.

Diante de todo o contexto sócio - econômico e político da década de 80, e da política científica e tecnológica da época, percebe-se um fato importante na UNICAMP: o desmembramento da Faculdade de Engenharia de Campinas em faculdades autônomas. A Faculdade de Engenharia se divide em Engenharia Mecânica, Elétrica e da Engenharia Química, possibilitando uma maior participação empresarial na definição das linhas estratégicas de pesquisas, conforme depoimento dos engenheiros entrevistados.

A participação empresarial nos órgãos estatais responsáveis pela formulação da política científica e tecnológica possibilitou o surgimento de várias propostas de aproximação da Universidade com a Empresa, durante a década de 80. Salientamos ainda que, após o término da gestão do Reitor Plínio de Moraes, assumiu José Aristodemo Pinotti em março de 1982. A UNICAMP passava por uma grave crise institucional, encontrando sérios obstáculos à condução dos programas de ensino e pesquisa, convênios e demais atividades universitárias. Um espectro variado de fatores conjugou-se para produzir tal quadro:

- Escassez de recursos orçamentários na gestão anterior, reduzindo a flexibilidade operacional da instituição;
- O desenvolvimento rápido e diversificado da Universidade criou expectativas em relação ao dinamismo do processo, que não puderam ser realizadas, frustrando planos, e projetos;
- A execução de grandes convênios, privilegiados nas áreas de alta tecnologia, produziu impactos sobre a estrutura institucional, criando “*zonas de prosperidade*”, que contrastavam com setores menos privilegiados pelo acesso a recursos, e esse contraste também gerou insatisfação;
- A redução de verbas estaduais, o arrocho salarial, a intervenção do governo do Estado em fins de 1981 e a retração geral das agências nacionais de financiamento de pesquisa, foram fatos que concorreram para interromper, de forma abrupta, a trajetória de investimento e produção científica da Unicamp. (REITORIA, 1982).

A crise se instaurou em 1981 com a intervenção do governo estadual na Universidade, após uma greve prolongada, e que poderia ter tido como resultado a desmoralização da Unicamp. Antes que isso acontecesse, setores de elevada importância política decidiram se unir frente à crise: o Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e a Faculdade de Medicina, que pela primeira vez se tornaram eixo fundamental das decisões deliberadas pela Universidade, pois, na gestão Zeferino, a centralização estava na área de Ciências Exatas e Tecnológicas. (DAGNINO a, 1990).

Tratou-se de um processo de ajustamento estrutural, em que as tradições entre o estatuto vigente e as aspirações dos grupos atuantes na academia vão se harmonizando ao mesmo tempo em que vão se auto definindo perante a comunidade.

Na gestão de. José Aristodemo Pinotti na Reitoria da UNICAMP no período de 1982 a 1986 tivemos uma política de, segundo ele, “reerguimento” da Universidade, *priorizando a construção de prédios* para a instalação de Institutos, Faculdades, e órgãos ligados ao atendimento hospitalar, tentando, com isso, *desenvolver* as atividades de ensino e pesquisa da Unicamp.

Foi a partir de 1982 que se deflagrou o processo de recuperação política, orçamentária e física (construção de novos prédios) da Universidade. O referido Reitor priorizou a infra-estrutura, concluindo obras paralisadas e iniciando outras consideradas prioritárias para a solução do problema do espaço físico da Unicamp. Tratava-se, segundo relatórios anuais elaborados pela Reitoria, de expandir as instalações acadêmicas a fim de *fortalecer o Ensino e a Pesquisa*, bem como dar mais espaço aos cursos de extensão e à prestação de serviços à comunidade campineira. Criaram-se, durante a referida gestão Centros e Núcleos de Pesquisa e Desenvolvimento. O objetivo seria induzir e fomentar mudanças tecnológicas, “*ainda que secundárias*”. Esse

programa de fomento de mudanças tecnológicas, de acordo com os relatórios oficiais, orientava-se em função do perfil econômico da região e de “*demandas específicas*”.

Completar o processo de reestabilização econômica e institucional da Unicamp, iniciado por Pinotti, foi uma das metas de Paulo Renato Costa Souza, professor na área de economia, que já havia ocupado o cargo de Secretário de Educação. Mantêm-se, desse modo, prioridades estabelecidas pelo ex-reitor, do qual era assessor.

O desenvolvimento da pesquisa com possibilidade de aplicação tecnológica, também foi uma das propostas de governo de Paulo Renato ao assumir a Reitoria da Unicamp em 1986. Nesse período, percebia-se que a marca tradicional da UNICAMP era sua reconhecida capacidade de pesquisa tecnológica e científica nas áreas básicas. As Engenharias sofriam ainda com a defasagem nos investimentos em equipamentos e laboratórios que em geral datavam dos anos 70.

Paulo Renato tentou reformular e modernizar a parte administrativa da Universidade. Ele percebeu que era indispensável a conclusão do processo de institucionalização. Ao lado do objetivo de recuperação política, orçamentária e da construção de novos prédios, buscou-se também investir no reequipamento dos laboratórios e retomar os programas integrados de pesquisa. O desenvolvimento da pesquisa com possibilidade de aplicação tecnológica apresenta-se como prioritário para a gestão do referido reitor.

Pode-se verificar nos discursos do Reitor Paulo Renato o tom que passaria a dar o ritmo das novas políticas norteadoras dos projetos de pesquisa que predominariam em vários departamentos: tratava-se de estreitar as relações da universidade, enquanto produtora de tecnologia, com as empresas locais. A maioria dos projetos de pesquisa da Unicamp estava centralizada, na gestão de Paulo Renato, nos setores de Informática, Física e Engenharia Mecânica, Elétrica, Química e de Alimentos, nos quais não se tinham ainda realizado investimentos suficientes nos anos anteriores, (com exceção da Física e da Engenharia Elétrica).

No período em questão, os programas do Ministério de Ciência e Tecnologia visaram racionalizar os mecanismos de integração da pesquisa aplicada. Novas áreas foram priorizadas, tais como a informática, biotecnologia, novos materiais, química fina e mecânica de precisão. Contudo, a interligação entre a absorção e ou criação do novo conhecimento tecnológico e sua aplicação em áreas de maior retorno econômico e social, ainda que existentes, não se traduziu em ações concretas.

A cooperação entre universidade e empresa pela pesquisa é um processo

incipiente e que tem muito pequena expressão dentro do investimento das empresas em Pesquisa & Desenvolvimento mesmo nos E.U.A, segundo os dados do Science na Engeneering Indicators, NSF.

No Brasil, com maior razão, não se deve esperar que essa interação possa substituir em medida apreciável o dispêndio governamental em pesquisa.

A década de 80 foi marcada por crises econômicas, sociais e políticas, que se refletiram diretamente sobre a Universidade. A UNICAMP passou pela gestão dos dois Reitores que definiram seus rumos institucionais: José Aristodemo Pinotti e Paulo Renato C. Sousa.

No início da década, tivemos a escassez crônica de recursos orçamentários que reduziu a flexibilidade operacional da Unicamp. Essa universidade trabalhava com ampla disponibilidade de recursos desde a sua criação. A crise do período afetou profundamente os trabalhos acadêmicos. Verificou-se a frustração dos planos e projetos de pesquisa que dependiam das agências financiadoras para seu término.

Nos Institutos e na Faculdade de Engenharia da Unicamp, o número de projetos de pesquisa em andamento diminuiu sensivelmente. No entanto, a prestação de serviços de pequena monta teve um aumento considerável. O crescimento da prestação de serviço estava correlacionado ao alto índice de abandono de projetos de pesquisa por parte das agências, que, como vimos, estava de acordo com a política governamental na área de ciência e tecnologia.

O Plano Plurianual para o período de 1991-1995 representa o marco de referência para as ações da Secretaria da Ciência e Tecnologia da Presidência da República. O documento sinaliza as principais respostas do governo aos “desafios que se antepõem à área de Ciência & Tecnologia”. Apresentamos a seguir alguns pontos do Plano Plurianual que consideramos mais relevantes para compreendermos a vinculação da proposta de Ciência & Tecnologia do Governo Collor ao quadro político e ideológico neoliberal.

A proposta do Plano Plurianual buscou dois objetivos, dois princípios: o de excelência na área científica e o da competitividade no campo tecnológico. Ambos traduzem a função do setor de Ciência & Tecnologia para a nova etapa de que o referido governo pretendia ser o instaurador.

Dessa forma, os objetivos do Plano Plurianual giram em torno da *“modernização científica”*. Para a modernização do setor, é proposta a busca da *“excelência”*, através do estabelecimento de novos critérios que possibilitem um constante *“aumento de qualidade do setor”*. A busca de excelência, enquanto expressão

da modernização tecnológica, é apresentada como fator fundamental para que o setor seja cada vez mais competitivo.

Segundo o referido documento, a modernização tecnológica resultante da criação de *“capacidade de geração e absorção de inovações é condição necessária para a realização de ganhos de produtividade e de aumentos de eficiência”*. A modernização tornar-se-ia o caminho rumo a superação o já *“esgotado”* modelo de substituição de importação, possibilitando que o desenvolvimento nacional se efetivasse a partir da competitividade no mercado internacional.¹⁶

Em função da *“modernização”* do setor, a política brasileira para desenvolvimento de Ciência e Tecnologia - Presidência da República, no período de 1990/1995, traz como diretrizes para o apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica os seguintes pontos:

- Promover e apoiar a atividade de pesquisa individual e institucional, visando atingir padrões de excelência internacional;
- Recuperar e atualizar a infra-estrutura científica e tecnológica renovando os equipamentos dos laboratórios universitários dos institutos de pesquisa e centros de Pesquisa & Desenvolvimento, assegurando o suprimento de serviços e materiais, indispensáveis ao seu funcionamento;
- Estimular o desenvolvimento da pesquisa básica em segmentos vinculados às áreas e setores de novas tecnologias, onde seja maior o potencial de contribuição ao desenvolvimento tecnológico;
- Apoiar a organização e execução de programas integrados de pesquisa, estimulando a cooperação interinstitucional e o enfoque multidisciplinar com vistas ao equacionamento dos problemas nacionais de escopo social, regional ou setorial.

Para o setor produtivo, as propostas de modernização tecnológica são as seguintes¹⁷:

- Estimular e apoiar a atualização tecnológica do conjunto do parque produtivo reduzindo os desníveis tecnológicos intra e inter setoriais e o desenvolvimento dos segmentos portadores de novas tecnologias, particularmente Informática, Biotecnologia, Química Fina, Mecânica de Precisão, Novos Materiais e o setor Aeroespacial, pelos seus efeitos dinâmicos sobre resgate da base produtiva;
- Apoiar projetos de pesquisa, desenvolvimento e introdução de produtos, processos de produção e técnicas de gestão voltados para o aumento da eficiência produtiva e da qualidade de bens e serviços, de forma a aproximar a competitividade brasileira dos padrões do mercado internacional;

¹⁶ - Documento oficial da SCT/PR. A Política Brasileira para o desenvolvimento de Ciência e Tecnologia . 1991-1995. p. 64/68.

¹⁷ - idem, p. 69.

- Criar meios para uma maior articulação entre as empresas e as universidades e/ou institutos de pesquisa estimulando a criação pelas empresas de centros de pesquisa e desenvolvimento;
- Associar medidas voltadas para a capacitação tecnológica das empresas com a estratégia de exposição planejada do setor industrial à concorrência internacional visando estimular a sua competitividade e assegurar a sua posição nos mercados interno e externo a longo prazo.

A Política Industrial e de Comércio Exterior, anunciadas em junho de 1990, pretendem instalar a ruptura com o passado nacional, afirmando-se enquanto “*um novo balizamento para o desenvolvimento industrial brasileiro*”. Ela pretende ser o marco da ruptura com uma fase de quase 50 anos, que correspondeu à implantação da indústria do país, baseada no modelo de substituição de importações. Nesse modelo, o Estado cumpriu simultaneamente o papel de proteger o parque industrial, bem como de investidor. O poder público, então, adotava barreiras tarifárias, fomentava diretamente o desenvolvimento econômico, com incentivos e financiamentos, bem como investindo diretamente na instalação de setores-chave. Esse tipo de atuação do Estado deveria ser suprimido, segundo as novas diretrizes governamentais.

A necessidade e o compromisso com a “*modernização do país conduzem a substituição da estratégia anterior por outra, a de busca de eficiência e da competitividade*”. Sendo assim, novos padrões são colocados para o setor produtivo, que deverá perseguir cada vez mais o aumento da qualidade, da produtividade e a especialização da sua produção como formas de sobrevivência e de crescimento, num mercado cada vez “*menos protegido*”. Admite-se, então, que o ideal seria um Estado que se destacasse mais pelo papel de articulador e de estruturador de capacitação tecnológica e de infra-estrutura. A partir dessas orientações, o governo estabeleceu, como suas principais metas, os seguintes pontos¹⁸ :

- a redução progressiva dos níveis de proteção tarifária;
- a reestruturação competitiva da indústria;
- o fortalecimento de segmentos potencialmente competitivos;
- a exposição planejada da indústria à concorrência internacional;
- a capacitação tecnológica da indústria brasileira.

Para a execução dessas metas adotar-se-iam os seguintes instrumentos:

- Política de Financiamento;
- Política de Exportação;
- Política de Importação;
- Apoio à capacitação tecnológica;
- Poder de Compra do Estado.

¹⁸- Documento oficial da SCT/PR. A Política Brasileira para o desenvolvimento da Ciência e Tecnológica. 1990-1995 p.70.

Tais ações deveriam ser operacionalizadas através de dois mecanismos considerados fundamentais: O Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade - PBQP - e o Programa de Competitividade Industrial - PCI- . O PBQP objetivava “*apoiar o esforço brasileiro de modernização através da promoção da qualidade e produtividade*”, a fim de “*aumentar a competitividade dos bens e serviços*” gerados no país. Nesse sentido foram propostas cinco ações básicas especificadas setorialmente¹⁹ :

1. conscientização e Motivação para a Qualidade e Produtividade dos diferentes setores da sociedade;
2. desenvolvimento e Difusão de Métodos de Gestão Empresarial Voltados para Melhoria da Qualidade e o Aumento da Produtividade;
3. capacitação de Recursos Humanos;
4. adequação dos Serviços Tecnológicos para a Qualidade e Produtividade (normalização técnica, certificação de qualidade, metrologia, ensaio e informação tecnológica);
5. articulação Institucional.

Propõe-se, como meta para a modernização, o estabelecimento pragmático e progressivo de especificação de materiais e equipamentos em padrões internacionais, bem como a geração de demanda para os setores tecnológicos de “*ponta*”, com a promoção de projetos de pesquisa e utilização do poder de compra estatal.

Já o PCI - Programa de Competitividade Industrial - adotará três estratégias básicas para alcançar a competitividade empresarial, tendo como preocupação central o consumidor brasileiro, destacando-se²⁰ :

- O desenvolvimento dos setores geradores e difusores do progresso tecnológico associados às tecnologias de “*ponta*”;
- O aperfeiçoamento contínuo dos setores com vantagens comparativas adquiridas ou com alto potencial exportador;
- O desenvolvimento de padrões gerais de eficiência e qualidade da indústria nacional.

Caberia ao Programa de Competitividade Industrial - P.C.I. -, enquanto instrumento operacional da Política Industrial e de Comercio Exterior, fornecer o balisamento estratégico para o seu desenvolvimento e a sua implementação até o nível dos complexos industriais, visando “*potencializar a eficácia*” e a “*coerência*” da “*intervenção governamental*”.

As ações do P. C. I. deveriam se dar a partir de duas estratégias: atuação setorial em segmentos selecionados dentro dos complexos industriais e a identificação dos

¹⁹ - Documento oficial da SCT/PR. A Política Brasileira para o Desenvolvimento da Ciência e Tecnológica. 1990-1995 p.70.

²⁰ - *idem*.

instrumentos operacionais específicos. Nesse contexto ganham destaque os “setores gerados e difusores do progresso tecnológico e seus mercados potenciais”.

Como pudemos observar, o plano governamental para o período de 1991/1995, foi moldado dentro dos parâmetros da Cartilha Neo Liberal. A palavra chave é a *competitividade*. Em nível de pesquisa, propõe - se a “*excelência*” científica e a “*competência*” tecnológica. A tecnologia tornou-se fundamental para a “*nova etapa do desenvolvimento do país*”, isto é, uma vez esgotado o processo de substituição de importações, cabe ao país entrar na era da competitividade internacional. Para isso a ciência e a tecnologia devem voltar-se para o setor produtivo, ampliando as possibilidades de aumento da produtividade com qualidade e competitividade. O Documento da Secretaria de Ciência e Tecnologia do período 1990-1995 admite que a era Collor fosse aquela da mudança de paradigma técnico-econômico, em que se passava do esgotado processo de substituição de importação para o baseado na “*tecnologia da informação*”.²¹ Durante a vigência do primeiro paradigma, o Estado protegia o parque industrial com barreiras não tarifárias e fomentava o seu desenvolvimento com incentivos econômicos e investia diretamente nos setores chaves. No novo paradigma, o Estado deveria desempenhar o papel de articulador e de estruturador da capacidade tecnológica e da infra-estrutura.

No entanto, o resultado prático de tal documento, que deveria se dar em torno do desenvolvimento de pesquisas aplicadas e dos programas de repasse tecnológico da Universidade para a Empresa foi frustrado. Tal frustração decorre do próprio naufrágio do Governo Collor, marcado pelos efeitos especiais de um ousado sistema de marketing.

Carlos Vogt assumiu a Reitoria da Unicamp em abril de 1990. Basicamente, a gestão de Vogt procurou dar continuidade aos investimentos na melhoria da estrutura física da UNICAMP, bem como dar prosseguimento aos de pesquisa iniciados na gestão anterior. Trata-se de um período de acentuada recessão, em virtude da política econômica do Governo Collor. O setor acadêmico, de um modo geral, foi relegado

²¹ - Conforme o primeiro paradigma, “o ideal de organização produtiva era o fluxo contínuo na linha de montagem para produzir grandes quantidades de unidades idênticas. Eram necessárias significativas escalas de produção a fim de que níveis ótimos de produtividade fossem atingidos. A empresa mantinha clara separação entre planta e administração. O perfil profissional requerido por esse padrão industrial era uma mão-de-obra de qualificação média. O novo paradigma tem nas tecnologias da informação e na Microeletrônica a sua principal base tecnológica. Nele, a organização ideal reúne a produção e a gerência em um só sistema integrado e flexível, com o objetivo de fazer chegar ao mercado um fluxo de produtos e serviços, o quanto possível variados e intensivos em informação.” In “A Política Tecnológica Brasileira”. Presidência da Republica/ Secretaria da Ciência e Tecnologia. p. 56,57.

pelo referido governo. Na UNICAMP, no que se refere à transferência de tecnologia, percebe-se o impacto desse período principalmente quando se analisa o quadro de transferência de tecnologia nas Faculdades de Engenharia Mecânica, Química e Elétrica e nos Institutos de Química, Física e Biologia.

A questão da transferência de tecnologia recebeu destaque no discurso oficial. A esse respeito, o reitor buscou estabelecer novos mecanismos de interação da universidade com a empresa. Vogt procurou também solidificar e ampliar os limites da autonomia de gestão financeira da Universidade.

Em discurso feito nas comemorações de 25 anos da UNICAMP ao jornal Folha de S.P, Vogt afirma que quando lhe perguntam o que faz a diferença entre a Unicamp e as demais universidades brasileiras, sempre responde que é a idéia pela qual foi concebida, pois esta fugiu à tradição de crescimento cumulativo das unidades acadêmicas, nascendo a partir de um projeto coeso, organizado e articulado em suas peças: e essas peças se desenvolveram acopladas a finalidades sociais concretas, carências comprovadas da coletividade, demandas reais do setor produtivo. Para ele é significativo que as primeiras pesquisas realizadas pela UNICAMP no início dos anos 70 viessem na esteira do programa de modernização do sistema brasileiro de telecomunicações. De lá para cá, segundo o Reitor, centenas de projetos foram desenvolvidos em consonância com o processo de desenvolvimento da indústria e do país. Afirma, ainda, que os anos 90 só fizeram intensificar essas relações, e que a empresa e o Estado sabem que só um esforço de modernização tecnológica pode fazer o país voltar a crescer. E sabem também que essa recuperação não se fará sem o concurso dos centros de pesquisa e das universidades.

No que se refere à transferência de tecnologia, nos três primeiros anos da gestão Vogt, destacou-se o incentivo à prestação de serviços, principalmente nas Faculdades de Engenharia e nos Institutos de Química e Física. Nesse período, dois Escritórios foram criados com o propósito exclusivo de direcionar e conduzir o processo de Pesquisa e Desenvolvimento. Esses novos órgãos deveriam se encarregar de todo o

processo, desde o projeto de pesquisa até o protótipo de desenvolvimento do produto para o mercado consumidor. Assim, surgiram o Escritório de Transferência de Tecnologia – E.T.T - e o Escritório de Integração Universidade-Empresa – UNIEMP.

O Escritório de Transferência de Tecnologia foi instalado em outubro de 1990. Essa implantação vincula-se ao programa de trabalho da Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários subordinada à Gestão de Vogt. A finalidade do E.T.T. seria, fundamentalmente, estabelecer uma ponte entre a produção de tecnologia e as empresas (área de bens de serviços). Desse modo, o referido Escritório atuaria no setor de transferência de tecnologia, entrando em contato com empresários de diferentes áreas, tanto no Estado de São Paulo, como em outras unidades da Federação.

Segundo o relatório do biênio da gestão Vogt 1990-1992, compete ao E.T.T articular o processo de transferência de tecnologia, estreitando as relações entre pesquisadores e empresários. Dessa forma, ele deve viabilizar os acordos de transferência de tecnologia, atuando como divulgador de informações tecnológicas, prestando assistência técnica e jurídica, bem como dando treinamento especializado.

O UNIEMP²² – Escritório de Integração Universidade-Empresa – foi criado oficialmente no dia 14 de março de 1992. Ele seria, então, devido a natureza de seus trabalhos, um desdobramento natural do processo deflagrado pela criação do E.T.T.

O Instituto UNIEMP foi organizado para fazer a interface entre Empresa e Universidade, favorecendo a obtenção de linhas de crédito e financiamento para pesquisas voltadas ao setor produtivo. Propunha-se promover também a capacitação profissional do pessoal das empresas, associadas ou não, através de cursos de treinamento e atualização em nível de pós-graduação nas áreas de tecnologia e administração.

Tanto UNIEMP quanto E.T.T foram criados para intensificar a relação da Unicamp com a Empresa.(ALMEIDA,2002). Entretanto, em entrevistas com acadêmicos voltados para pesquisa aplicada, no período de 1989-1992, 92% afirmavam desconhecer o UNIEMP. Esse desconhecimento aponta para uma falha no sistema de comunicação do referido órgão para com os pesquisadores, e da Reitoria para com as Faculdades de Engenharia da Unicamp.

²² Ver ENCARTES sobre o UNIEMP – Arquivo Central da UNICAMP, sobre a criação do UNIEMP – março 1992. Ver também ata de Assembléia Geral de Transformação da Sociedade Civil Ltda. Pró UNIEMP na Associação denominada “INSTITUTO UNIEMP”, 11 de março de 1992, Registro número 7, Cartório Civil de pessoas jurídicas, SP/SP no. de registro 06506.

Já no caso específico do Escritório de Transferência de Tecnologia, os pesquisadores afirmaram que o escritório solicita-os quase sempre para prestação de serviços para empresas multinacionais. Estas compram pacotes de tecnologia prontos da matriz. Quando tais pacotes apresentam problemas, o pesquisador universitário é contratado imediatamente para solucioná-los. Esse tipo de contato com a empresa não traz benefício nenhum para o pesquisador, afirmaram muitos entrevistados. Segundo estes, além de interromper as pesquisas em andamento, os pesquisadores devem pagar altas taxas para a Reitoria, através do órgão contactador, ficando ele mesmo com percentual baixíssimo.

Existiu na gestão Carlos Vogt, embora houvesse a tentativa de centralização de contratos e transferências de tecnologia, uma vantagem segundo um grupo de pesquisadores. Foi uma das únicas gestões que não houve greve por parte dos professores. Por outro lado, houve uma maior integração entre a Universidade e a Indústria de forma direta entre pesquisador e empresário, sem a interferência de órgãos convergentes direcionadores.

Considerações Finais

Esse quadro histórico nos mostra a trajetória da Unicamp de sua fundação até a gestão de Carlos Vogt. Os programas de pesquisa com as empresas foram marcados pelas vicissitudes econômicas e políticas do país. O relativo sucesso da integração com as empresas deveu-se, sobretudo à demanda tecnológica por parte das estatais. Na medida e que as políticas governamentais optaram pela privatização e liberalização da economia, essa parceria se rompe e à universidade resta a alternativa de intensificar suas parcerias com o setor privado. Essa tendência é mesmo assumida como um imperativo, pois é concebida, por muitos, como a tábua de salvação da pesquisa universitária.

Para compreender a natureza dessas transformações e as bases que sustentam semelhante tendência da Academia, bem como as possibilidades e os limites da interação da universidade pública com as empresas privadas, é necessário indicar as principais transformações pelas quais passou principalmente no que concerne ao papel do conhecimento.

Nesse sentido, que o desmantelamento da universidade pública ou seu incremento dependem das tendências hegemônicas de plantão. O mesmo se diz dos “incentivos” públicos para a privatização da pesquisa, criação de centros de desenvolvimento tecnológicos diretamente vinculados com as exigências das empresas. Mesmo no interior da universidade pública os rumos da pesquisa dependem das

tendências hegemônicas vinculados aos projetos, aos grupos de pesquisas, aos departamentos, às reitorias. Trata-se das forças capazes de determinar o que é prioritário. Em todo caso, mesmo a tendência hegemônica rotulável de liberal ou intervencionista, nos diversos matizes supõem, a existência de uma esfera pública (independentemente do nome e das consequências inerentes às idéias de “soberania nacional” e “compartilhada”).

Ambas supõem os aparelhos do Estado enquanto dispositivo para se efetivar as tendências hegemônicas. (O “Estado mínimo” dos liberais supõe o Estado ampliado de Gramsci, em que os aparelhos públicos constrangedores, inerentes à esfera do político, não se dissociariam dos aparelhos ideológicos, capazes de garantir a hegemonia). Frente ao conceito de estado ampliado, o papel do intelectual, por mais acadêmico e técnico que seja não se desvincula do momento hegemônico.

Ainda que cada um atue no seu nível, (a relação homem-natureza e relação de poder entre os homens), as duas esferas da ciência estarão sempre implicadas. Ao apropriar-se dos meios de produção, os trabalhadores apropriam-se do saber (da produção do conhecimento) capaz de mantê-los e incrementá-los. Nesse caso, implica-se redefinir os rumos das pesquisas não conforme o mercado, mas conforme as exigências coletivas (hegemônicas).

Referências:

- BRASIL. Documento da Secretaria da Ciência e Tecnologia. A Política Brasileira de Ciência e Tecnologia 1990/95. Brasília, outubro de 1991.
- BRASIL. Documento da Presidência do Brasil. I Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Brasília. 1973.
- BRASIL. Documento da Presidência do Brasil. II Plano Nacional de Desenvolvimento. (II PND).Brasília. 1975.
- BRASIL. Documento da Presidência do Brasil. II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Brasília. 1975-1978.
- BRASIL. Documento da Presidência do Brasil. III Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Brasília. 1979-1984.
- BRASIL. Documento da Presidência do Brasil. III Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República. Brasília. 1986.
- BRASIL. Lei N. 7485. Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República. Diário Oficial, Brasília. 1986.
- CANO, W. Reflexões sobre o Brasil e a Nova (des)ordem Internacional. Campinas. Ed. Unicamp/ FAPESP. 1993.
- DAGNINO, R. A capacidade brasileira de formação de recursos humanos para o desenvolvimento tecnológico um estudo de caso na Unicamp. Campinas, Unicamp, abril, 1990, mimeo, p.01.

- _____. A Universidade e a pesquisa Científica e Tecnológica. Revista de Ciência e Cultura, 37 (7).
- GRAMSCI, A. Os intelectuais e a organização da cultura. R.J. Editora Civilização Brasileira. 1995. 9ª edição.
- _____. Maquiavel, a Política e o Estado Moderno. R.J. Ed. Civilização Brasileira, 1991, 8ª edição.
- _____. Concepção dialética da história. R. J. Ed. Civilização Brasileira. 1995.
- MERTON, R. "Sociologia do Conhecimento" In BERTELLI et al. Sociologia do Conhecimento. R.J. Ed. Zahar, 1974.
- MERTON, R. K. Science, technology and society in Seventeenth Century England. New York. Harper and Row, 1970.
- RATTNER, H.. Brasil 1990: caminhos alternativos do desenvolvimento. S.P. Ed. Brasiliense, 1979.
- RATTNER, H. Tecnologia e Sociedade: uma proposta para os países subdesenvolvidos. S.P. Ed Brasiliense. 1980.
- RELATÓRIOS. Gestão Paulo Renato Costa Souza. Biênio e do Quadriênio elaborados pela Reitoria na Gestão Paulo Renato. Campinas, Unicamp, Arquivo Histórico Central da Unicamp 1987.
- RELATÓRIOS. Gestão Zeferino Vaz. Relatórios Anuais elaborados pela Reitoria da Unicamp. Campinas, Unicamp, Arquivo Histórico da Unicamp - Arquivo Zeferino Vaz - 1974, 1975, 1976, 1977.
- VAZ, Z. Relatório Anual de 1972. Campinas, Unicamp, Arquivo Zeferino Vaz, Arquivo Central da Unicamp, p. 06. Relatório Anual de 1976. Arquivo Zeferino Vaz, p. 12/13.
- _____. Documentos sobre a fundação da Unicamp. no arquivo Zeferino Vaz. Arquivo Histórico da Unicamp, 1966. Campinas. UNICAMP.
- _____. "A Universidade e a Economia Brasileira". Revista Tibiriçá no. 09, Campinas, Unicamp, 1978. p. 48.
- _____. Arquivo Zeferino Vaz – in Arquivo Central. Campinas, Unicamp. 1978. M11, p.03.
- VOGT, C. A Solidez de um sonho – Universidade: Ciência e Desenvolvimento Tecnológico. Campinas. Ed. da Unicamp/Papirus. 1994

Capítulo VIII

Contribuições da educação geral na formação de médicos e pedagogos egressos de uma universidade pública

Mirian Lucia Gonçalves

Elisabete Monteiro de Aguiar Pereira

Introdução

O ensino superior no Brasil sempre seguiu uma tendência exclusivamente profissionalizante. Datando pouco mais de 200 anos, a primeira escola de medicina, localizada na Bahia, inicia o ensino superior no Brasil com a chegada da Família Real em 1808. Com a Independência foram criadas escolas profissionais isoladas para suprir a necessidade de profissionais na área da medicina, direito, artes militares e engenharia, no entanto, a educação superior em Universidades data da terceira década do século XX (Teixeira, 1998). A história da universidade no Brasil deixa claro o entendimento que, desde o Estatuto das Universidades Brasileiras²³ de 1931, se tem sobre ela. No art. 5º o Estatuto informa que uma universidade deve “congregar em unidade universitária pelo menos três dos seguintes institutos do ensino superior: Faculdade de Direito, Faculdade de Medicina, Escola de Engenharia e Faculdade de Educação Ciências e Letras”. Embora haja divergências em todo o mundo sobre a função da universidade, no Brasil o entendimento sempre foi o de formar profissionais para atuarem no mercado de trabalho.

A universidade brasileira apresenta-se estruturada basicamente em dois modelos. O primeiro relaciona-se com fazer a intermediação entre o indivíduo e o mercado de trabalho, preparando-o para atender às suas demandas, o que para Chauí (2001, p.190) é a visão de uma “universidade operacional”, isto é, a que forma mão-de-obra especializada. O segundo modelo parte do princípio de que a construção de uma sociedade mais justa e democrática depende de indivíduos não só profissionalmente competentes, mas de cidadãos com responsabilidade ética e social (Goergen, 2010).

Nos dias atuais, o que reforça a visão dos estudos em nível superior como um treinamento para atividades práticas é a presença de uma cultura fortemente materialista e utilitarista que, de acordo com Goergen (2010, p.19), coloca como principal expectativa dos ingressantes em nível superior, a formação profissional com

²³ DECRETO N. 19.851 - DE 11 DE ABRIL DE 1931

conhecimento técnico especializado como chave para o futuro sucesso profissional. “[...] A questão não diz respeito à formação profissional em si, que é boa e necessária, mas ao peso exclusivo que essa preparação assume no processo formativo dos estudantes.”

As diversas fragilidades dos sistemas de educação e saúde têm demonstrado que esse foco formativo não tem possibilitado o desenvolvimento de profissionais comprometidos com o bem-estar social. Acreditamos que uma sociedade verdadeiramente democrática se ampare também no acesso a serviços básicos de qualidade, com profissionais socialmente responsáveis e tecnicamente capacitados.

Diante desse cenário, acreditamos que cabe à universidade formar profissionais que, no dizer de Souza Filho (2006, p 183) sejam “inconformados, inadaptados”, isto é, profissionais que sejam capazes de atos críticos, de se indignar diante das barbáries sociais e de, por meio da sua atuação profissional, realizar interferência a fim de diminuir as desigualdades e injustiças sociais diante da discriminação e da violência. Nesse sentido, Oliveira (1988) aponta que o ensino superior vai atingir plenamente sua função social, se e quando, o aprendiz souber interagir com a realidade de forma mais amplamente e não exercer sua atuação profissional exclusivamente pelo agir técnico. De acordo Goergen (2010), embora a formação profissional apresente um elemento importante de pertinência social, não pode ser tomada como único critério de avaliação de qualidade da universidade. A formação acadêmica de qualidade é mais que o preparo profissional para atuação no mercado de trabalho. Ela envolve a formação do ser humano integral enquanto cidadão político e ético.

A cultura estritamente profissional da universidade faz olhar com maus olhos a ideia de que a universidade deva possibilitar uma formação mais ampla e cultural dos estudantes. Sobre isso, Astin (*apud* Pascarella e Terenzini, 2005) nos relata que a universidade tem um papel importante a contribuir na formação integral do estudante. O autor atribui ao ambiente acadêmico um papel crítico, que oferece aos estudantes uma ampla variedade de oportunidades para refletirem sobre as mais importantes questões da sociedade atual. Considera ainda a importância do esforço e envolvimento do estudante na apropriação dos recursos proporcionados pela Instituição.

De acordo com Bowen (1977), os objetivos da educação superior abarcam diversos elementos como: a aprendizagem cognitiva; o desenvolvimento emocional e

moral; a competência prática e a satisfação durante os anos de graduação e em épocas posteriores da vida. Estes objetivos abarcam subitens que vão ao encontro da Educação Geral que, de acordo com Santos Filho (2007, p, 19) tem como intuito evitar que os estudantes ao saírem da universidade, não saiam

“treinados” como bárbaros especializados, ansiosos por ingressar no mercado de trabalho. Esses futuros profissionais poderão ser muito capazes de criar técnicas para torturar sem matar, de construir pontes ou prédios precários para lucrar mais, de aplicar a letra da lei para fazer injustiça porque passaram pela universidade sem oportunidade para refletir sobre a dignidade humana, a prioridade da qualidade de vida sobre o mercado, os problemas éticos, a responsabilidade social da profissão.

Para Pereira (2007), a Educação Geral é uma das contribuições mais importantes que a instituição universidade pode oferecer aos alunos que se preparam para ser um profissional com conhecimentos para além da especificidade de sua área de atuação. Formar um profissional que chamamos de profissional-cidadão. Segundo a autora o termo Educação Geral

tem sido utilizado para informar o entendimento sobre a parte comum do currículo, oferecida a todos os estudantes como aspecto prévio e primordial do desenvolvimento intelectual, que os prepara para ações cívicas e para a aquisição das competências profissionais. [...] é tida ainda, como a preparação mais necessária para uma vida de contínua aprendizagem, pois oferece uma formação conceitual e não uma formação prática utilitarista (Pereira, 2007, p. 67).

A Educação Geral busca alterar os limites meramente técnicos da profissionalização e formar o homem para a liberdade de pensamento, para agir reflexiva e eticamente. É nesse caminho que se educa o que Pereira (2007) denomina “profissional-cidadão”, ou seja, o sujeito que se vê primeiramente como um cidadão ativo e significativo em seu tempo histórico e que seja capaz de agir profissionalmente em sua área tendo, primordialmente, como perspectiva, a sua condição de cidadão inserido em uma sociedade e em um mundo global e complexo, com pertinência social, sujeitos capazes de contribuir para a construção de uma sociedade melhor, mais humana e justa.

Freinet (1998) ao discorrer sobre os erros humanos na ciência, diz que os profissionais se comportam como os aprendizes camponeses que adquiriram nas escolas, ou nos livros, algumas noções precisas sobre a cultura da terra e a criação de animais, o manejo das máquinas; que conhecem nomes, mas, depois, na prática, dão-se conta que seu conhecimento não o familiariza com o misterioso dinamismo da

integração. Para o autor, os camponeses dão-se conta experimentalmente dos seus erros e imperfeições porque a natureza é implacável, no entanto,

Pedagogos e médicos têm a possibilidade de lançar sobre seus pacientes a responsabilidade de seus fracassos e insuficiências. Eles sempre têm razão. (Freinet, 1998, p. 33).

É bastante apropriada a crítica de Freinet para os dias atuais diante da precoce especialização que vem acontecendo cada vez mais nos cursos de graduação e as notícias frequentes de falência do sistema de educação e saúde no nosso país, na qual os profissionais se desresponsabilizam da sua obrigação profissional o que perpassa também pela incompreensão humana do outro, colocando assim, no outro (paciente ou estudante), a exclusiva responsabilidade pelo fracasso.

Apesar das diferenças entre os cursos de Medicina e Pedagogia, eles convergem quanto à importância social e, não podem estar vinculados a uma formação exclusivamente técnica, distanciada de um olhar social, ético e humano.

A Unicamp vem favorecendo aos seus alunos um processo de flexibilização curricular desde 1998 visando uma formação acadêmica cultural mais abrangente. Acreditamos que esta visão mais ampla é propulsora de desenvolvimento crítico para os futuros profissionais, capacitando para processos de transformação social (Pereira; Cortelazzo, 2002).

A Pesquisa e seu desenvolvimento

O trabalho teve como objetivo analisar quais são, para egressos dos cursos de Pedagogia e de Medicina, da Universidade Estadual de Campinas, com até cinco anos de formados (2006-2010), as contribuições da formação universitária para uma atuação como profissional-cidadão. O interesse foi o de conhecer qual era a avaliação dos egressos sobre o currículo dos seus cursos, sobre suas vivências universitárias, e reconhecer nas avaliações elementos de Educação Geral que proporcionasse condições de superar uma formação exclusivamente técnica profissional.

A pesquisa caracterizou-se como empírica e quali-quantitativa. De acordo com Gamboa (2001) os métodos quantitativo e qualitativo não são incompatíveis, mas complementares. O autor afirma que os métodos quanti e qualitativos podem ser usados pelos pesquisadores sem a preocupação de caírem em contradição epistemológica. O uso

de ambos os métodos neste trabalho busca a articulação e a complementação na análise. O autor nos adverte que no atual estágio do desenvolvimento do conhecimento humano, e de modo especial na área das ciências humanas e da educação, é pragmaticamente defensável que se admita e se adote a articulação e a complementaridade dos paradigmas a fim de fazer avançar o conhecimento humano.

A seleção do lócus da pesquisa considerou a opção por uma universidade de excelência e que tivesse os dois cursos a ser estudados, no mesmo campus, pois, entendemos que as influências das vivências universitárias podem convergir na medida em que há a possibilidade de os estudantes frequentarem os mesmos ambientes. Fizemos ainda um recorte temporal com os egressos dos anos de 2006 a 2010. A população disponível em tese, tendo em vista o número de ingressante em cada curso (110 no curso de Medicina e 45 no curso de Pedagogia diurno), era a de 775 egressos. No entanto, ao longo do curso há diversos fatores que modificam o número de egressos em relação ao número de ingressantes e a população total disponível foi a de 707, sendo 534 do curso de Medicina e 173 de Pedagogia. Desse universo, conseguimos o contato com 119 egressos do curso de medicina (22,3%) e 40 de pedagogia (23,1%), resultando em uma amostra total de 159 egressos.

Tabela 1 - Distribuição da população e porcentagem na amostra

	População		Amostra	
	N	%	n	%
Medicina	534	100%	119	22,3%
Pedagogia	173	100%	40	23,1%

O trabalho com egressos apresenta diversas dificuldades para a coleta de dados. Uma primeira foi a de que as universidades brasileiras não têm uma política de follow-up de seus egressos ou uma Associação de Ex-Alunos com registros sobre endereço de contato. Para os egressos da medicina, recorremos à Comissão de Residência Médica da Unicamp, solicitando que o convite com o questionário da pesquisa fosse enviado aos residentes, egressos da Unicamp. Tivemos também o contado com dois egressos dos anos 2006 e 2007 que solicitamente republicaram a pesquisa entre os colegas de turma e outros tiveram a mesma atitude, o que muito nos favoreceu atingir um grande número de sujeitos. Usamos ainda o contato por meio de uma rede social para alcançar um maior número de respondentes da pesquisa.

O contato com os egressos do curso de Pedagogia se deu de forma mais fácil. A coordenação do curso possui um banco de dados com os *e-mails* dos concluintes que entregaram o Trabalho de Conclusão de Curso. Assim, a coordenação se dispôs a enviar o e-mail para os egressos convidando-os a participar da pesquisa, o que garantiu um caráter institucional para a pesquisa e a devolutiva das respostas mais ágil e mais prontamente.

Para a coleta de dados optamos por um questionário que foi enviado *on line* por meio da ferramenta “enquete fácil”²⁴. O questionário era composto de questões abertas e fechadas em itens Likert. A análise dos dados descritivos foi realizada por meio da Análise de Conteúdo (Bardin, 2004) e os dados fechados foram analisados por meio do Cálculo do Ranking Médio (RM = média ponderada/nº. de sujeitos respondentes na questão)

Resultados e Discussão

A amostra nos evidenciou um perfil de egressos jovens, como era esperado, uma vez que os alunos da Unicamp apresentam tempo regular para cumprimento dos créditos da graduação. Estes egressos tem atualmente idade entre 26 e 29 anos (aproximadamente 52% no total) e 23% encontra-se na faixa etária entre 30 e 33 anos. Estes dados nos permitem afirmar que grande parte dos egressos cursou a universidade na faixa etária entre os 18 a 24 anos, o que diferencia a UNICAMP do cenário brasileiro no ensino superior. Segundo o Censo da Educação Superior de 2010, o número de matriculados nesta faixa etária em 2009, era de 14,4% apenas.

Quanto ao gênero, no curso de Medicina há uma distribuição bastante homogênea entre homens e mulheres: 48,7% e 51,3% respectivamente, enquanto que no curso de Pedagogia as mulheres predominam em 95% da amostra, o que é também verdadeiro para o curso.

Os egressos responderam sobre sua ocupação profissional atual. Destes, 98,7% do curso de medicina atuam na sua área de formação e 93,7% estão satisfeitos na ocupação profissional atual. Dos egressos do curso de pedagogia, 91,7% atuam na área de formação e 77,8% encontram-se satisfeitos na atuação profissional.

Quanto ao tipo de ocupação, os egressos do curso de Medicina estão divididos em médicos especialistas – 65,4%; pós-graduandos da Residência Médica – 30,8%;

²⁴ Oferecida pelo site www.enquetefacil.com

consultores técnicos – 2,6% e sanitarista – 1,3%. Os egressos pedagogos dividem-se em professores – 51,4%; estudantes de pós-graduação (mestrado e doutorado) – 13,5%; atuação na área pedagógica em geral – 27%; atuação fora da área pedagógica – 8,1%.

Com interesse em conhecer fatores da formação acadêmica, organizamos questões em escala Likert solicitando que respondessem com qual frequência vivenciaram, durante a formação acadêmica, aspectos que, segundo as Diretrizes Curriculares de cada curso, são próprias do perfil do profissional; aspectos que, segundo a fundamentação da área da formação geral são próprios para a formação do profissional-cidadão (Pereira, 2010). Procuramos conhecer, na visão dos sujeitos se e quando vivenciaram: sólida/forte fundamentação teórica; atividades práticas da profissão; estágios curriculares; discussão sobre grandes temas da sociedade; estudos de clássicos da cultura ocidental e educação em Direitos Humanos. Estas três últimas categorias representam elementos de uma Educação Geral.

Os resultados estão apresentados na Tabela dois e foram obtidos por meio do Cálculo do Ranking médio. Neste cálculo, quanto mais próximo de 5 seja o resultado, maior é o número de egressos que vivenciou a categoria em questão na sua graduação máxima, e quanto mais próximo de 1, significa que não houve vivência na categoria pela maioria dos respondentes.

Tabela 2 - *Ranking Médio (RM)* da frequência na vivência dos aspectos curriculares

	<i>RM</i> Medicina	<i>RM</i> Pedagogia
Forte fundamentação Teórica	3,939024	4,1316
Atividades Práticas	4,5121	2,9211
Laboratórios	3,6585	2,2632
Estágios Curriculares	4,4146	3,2368
Discussão sobre grandes temas	3,756	3,8684
Estudos de clássicos da cultura ocidental	1,8414	3,6316
Educação em Direitos Humanos	2,4268	3

Enquanto o curso de Medicina é marcado pela forte frequência às atividades práticas, com RM de 4,51 o que significa que a maioria dos egressos as vivenciaram “quase sempre” ou “sempre”, o curso de Pedagogia é marcado pela forte fundamentação teórica com RM de 4,13 representando que este aspecto esteve presente no curso para a maioria dos egressos. Estes dados iniciais nos levaram a compreender os demais.

Tendo em vista a ênfase nas atividades práticas, os laboratórios e estágios curriculares também são apontados com alta frequência pelo curso de medicina, enquanto que no curso de pedagogia a frequência nestes itens é mais baixa. A situação se inverte quando se trata de aspectos sobre questões como: “discussão sobre grandes temas” e “estudos de clássicos da cultura ocidental” em que a avaliação dos egressos do curso de Pedagogia é maior que 3,5 (RM = 3,8684 e RM = 3,6316 respectivamente), ou seja, significa que a maioria dos egressos vivenciaram esses aspectos curriculares “quase sempre”. Apenas no item Educação em Direitos Humanos, a avaliação é a de que o vivenciaram “às vezes” (RM = 3).

Os egressos avaliaram também a relação entre a formação acadêmica e a atuação profissional.

Tabela 3 - Relação entre a formação acadêmica e a atuação profissional

	Medicina	Pedagogia
Ranking Médio	4,1	3,7

Os resultados indicaram que os egressos de ambos os cursos, avaliam que há uma forte relação entre a formação acadêmica e a atuação profissional. Entretanto, o valor do Ranking Médio foi maior no curso de Medicina do que no de Pedagogia (4,1 e 3,7 respectivamente).

Com a intenção de compreender quais as relações que se estabelecem entre a formação universitária e a atuação profissional, solicitamos aos egressos que avaliassem na forma da escala Likert de 1 (um) a 5 (cinco), no qual 1 significava nenhuma condição e 5 total condição, em que medida os aspectos necessários para uma atuação profissional foram oferecidos durante a formação universitária pela Unicamp.

Tabela 4 - Condições oferecidas pela formação universitária para a atuação profissional

	RM – Medicina	RM – Pedagogia
Adequada para as necessidades da prática profissional	4,278481	3,1143
Amparada em conhecimentos científicos	4,329114	4,0571
Com visão social	4,151899	4,0286
Pautada na ética	4,316456	4,0286
Com valores humanos	4,227848	3,8571

O resultado é bastante positivo, uma vez que todos os valores tiveram alta avaliação. Para eles, a Unicamp, de forma geral, ofereceu “muita condição” para: uma atuação adequada às necessidades da prática profissional; amparada em conhecimentos científicos; com visão social; pautada na ética; com valores humanos. A média dos *RM*s na questão foi calculada pela média aritmética simples uma vez que não consideramos pesos diferentes para os valores elencados.

Para Pereira (2002), para se alcançar uma ciência guiada por valores humanos e sociais, os métodos de reflexão, reorganização e ação interativa precisam ser parte da construção dos currículos. De acordo com a autora,

A educação deverá canalizar suas atividades formativas para o desenvolvimento de cidadãos que tenham como preocupação e que ajam como profissionais responsáveis, cotidianamente, de forma individual e coletiva, para a construção de uma sociedade globalmente melhor. O que se pretende é uma educação de rosto humano (Pereira, 2002, p. 44).

A avaliação dos egressos sobre as condições de formação para a atuação profissional já nos apresenta indícios para afirmar que estes receberam na Unicamp condições para atuarem como profissionais-cidadãos, uma vez que a universidade, ao abarcar valores sociais, humanos e éticos na organização curricular, ofereceu elementos que ultrapassavam a visão exclusivamente técnica da formação profissional.

Questionamos se os egressos se percebiam como profissionais que atuavam para uma sociedade mais humana, ética e justa, ou seja, como profissionais-cidadãos. As respostas, de acordo com o Gráfico 1, revelam que, em ambos os cursos, mais de 90% dos egressos avaliam que atuam como profissionais-cidadãos.

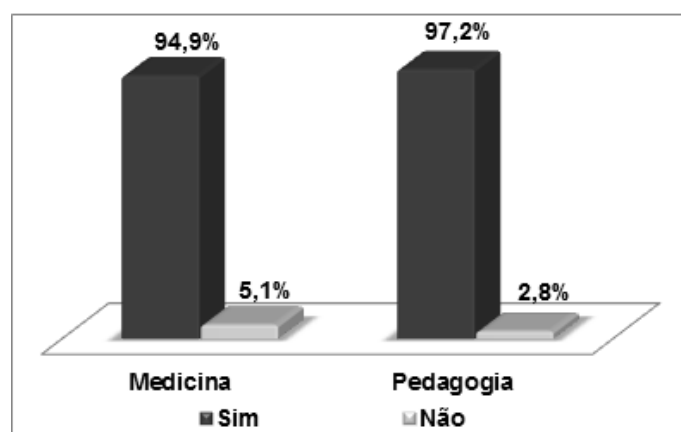


Gráfico 1- Autopercepção dos egressos quanto à atuação como profissional-cidadão

Em uma questão aberta, solicitamos que os egressos avaliassem como essa postura se relacionava à formação que receberam na universidade. As respostas foram

elencadas em categorias, conforme Tabela 5 (para as respostas dos egressos do curso de medicina) e Tabela 6 (para as respostas dos egressos do curso de Pedagogia).

Tabela 5 - Relação entre a formação universitária e a atuação como profissional-cidadão
– Medicina

CATEGORIAS	%	SUBCATEGORIAS	%
Sim (há relação)	67,6%	Formação ética/humana ao longo do curso	39,2%
		Vivência no SUS/hospital universitário	23,5%
		Bons exemplos na prática médica	11,8%
		Professores comprometidos	11,8%
		Formação crítica	5,9%
		Formação ampla e social	3,9%
		Projetos de extensão	2,0%
		Vivência universitária	2,0%
		TOTAL	100,0%
(Há relação) Em partes	25,7%	Valores familiares aliados à formação universitária	55,0%
		Formação ética, mas sem correlação com a prática	15,0%
		Vivência universitária	10,0%
		Formação crítica empírica	5,0%
		Maior ênfase na formação científica	5,0%
		TOTAL	100%
Não (não há relação)	6,8%	Valores familiares	40,0%
		Docentes mal preparados	20,0%
		Formação com ênfase científica	20,0%
		Valores recebidos na Universidade não condizem com o perfil do egresso	20,0%
		TOTAL	100%
TOTAL	100%		

Pelos resultados nota-se que a maioria dos egressos de medicina, quase 70%, acredita que a atuação de forma humana e ética, tem relação direta com a formação universitária que receberam. Os egressos relatam que a formação ética ao longo do curso, a vivência no SUS e no hospital universitário; os exemplos que receberam durante as atividades práticas; o comprometimento dos professores; a formação crítica; a formação ampla e social; os projetos de extensão e a vivência universitária foram elementos que possibilitaram essa formação. Apresentamos as “falas” que ilustram esta avaliação.

Completamente. Essa sempre foi a postura dos meus professores. Tivemos aula de ética por 6 anos na faculdade, contato com unidades básicas de saúde desde o 4º ano. (Egresso de 2006)

Sim. Fui treinada para pensar como médica e ao mesmo tempo, estimulada a olhar o mundo com crítica. Essa capacidade de distinguir o certo do errado e o impulso de fazer o certo para que toda a população seja beneficiada é algo pouco valorizado no mundo atual. Se não fosse a formação que recebi, provavelmente nunca conseguiria pensar dessa forma. (Egresso de 2008)

Alguns egressos relataram que a formação contribuiu para a atuação como profissional-cidadão “em partes” porque a criticidade desenvolvida aconteceu na experiência prática, com bons e maus exemplos. Outros relataram que a ênfase maior esteve voltada para a formação científica. Poucos consideram que a postura de profissional-cidadão não está relacionada com a formação acadêmica. Estes egressos fazem parte do conjunto de apenas 6,8%.

Estes resultados são bastante positivos tendo em vista que a Unicamp, não ofereceu a estes estudantes um curso específico de Formação Geral e tendo em vista que a grande maioria dos egressos avalia que a formação universitária mantém relação com a atuação de profissional-cidadão, ou ao menos contribuiu em partes para essa atuação.

Apresentamos a seguir, as respostas dos egressos do Curso de Pedagogia para a mesma questão.

Tabela 6 - Relação entre a formação universitária e uma atuação cidadã-profissional – Pedagogia

CATEGORIAS	%	SUBCATEGORIAS	%
Sim	72,7%	Formação ampla, crítica e ética	41,7%
		Reflexão da estrutural social	33,3%
		Vivência Universitária	12,5%
		Exemplo de professores críticos e políticos	12,5%
		Total	100,0%
Em partes	18,2%	Vivência familiar e social	50,0%
		Formação crítica, mas sem contato com a prática	16,7%
		Pós-graduação complementou	16,7%
		Vivência Universitária	16,7%
		Total	100,0%
Não	9,1%	Vivência Familiar	66,7%
		Formação Mercadológica	33,3%
		Total	100,0%

Os pedagogos em sua maioria (72,7%) consideram que a Universidade teve completa relação com a atuação que desempenham como profissional-cidadão. Estes egressos acreditam que a formação ampla, crítica e ética; a reflexão da estrutura social; as vivências universitárias (não obrigatórias); e os exemplos de professores críticos e políticos auxiliaram a desenvolverem tal posicionamento, conforme ilustram as “falas” a seguir.

Sim, pois tive a oportunidade de conhecer pessoas com diferentes pontos de vista, participar em diferentes espaços de formação política e cultural, o que me fez aprender e respeitar o diferente, pensar de forma mais ampla, além das minhas próprias convicções. Aprendi a ser crítica e a suspeitar das verdades pré-estabelecidas, construindo uma nova visão sobre a sociedade e a educação. (Egresso de 2006)

Acredito que sim. Acho que a universidade é um local que te faz pensar de maneira macro. Te faz refletir sobre a realidade na qual estamos inseridos e que, muitas vezes, achamos que não fazemos parte ou que não é nossa responsabilidade estar atento a certos problemas sociais. Mas a partir das discussões, com cada um expondo seu ponto de vista à luz de algum texto de apoio, entendi que, se estou inserida em uma sociedade e ela tem problemas, então esse problema também é meu, e se minha profissão me dá condições de fazer algo, certamente assim o farei. (Egresso de 2009)

Poucos (18,2%) foram os que responderam que a postura de profissional-cidadão está relacionada “em partes” com a formação universitária dos egressos e 9,1% disseram que “não” está relacionada.

Entre médicos e pedagogos que avaliaram não haver relação, percebe-se que apresentam a ideia de que a educação em valores éticos e humanos é papel da família e que à escola/universidade cabe apenas o ensino científico.

Não. Acredito que isso seja uma formação como pessoa que remete a família, valores que trouxemos de casa. "ninguém pode ser melhor médico do que é como pessoa", jargão dito por um grande professor nosso. Não adianta incessantes aulas de ética e de como ver holisticamente o paciente se esse médico não

ganhou a habilidade da compaixão na sua formação mais primária. (Egresso do Curso de Medicina de 2010)

Em parte sim. Porém uma postura ética depende muito mais da formação que se recebeu durante toda a vida na família, na escola, na faculdade, entre os amigos, eventualmente, na igreja, etc.(Egresso do Curso de Pedagogia de 2009)

Interessante notar na resposta de um dos egressos do curso de Medicina que, apesar de exemplificar sua postura com lembranças de lições aprendidas com os professores durante a formação universitária, insiste em dizer que os valores éticos e humanos estão relacionados à família. Concordamos que os jovens quando chegam à universidade chegam com valores construídos nos meios em que estiveram inseridos, no entanto, as vivências nos anos da graduação, em que geralmente se inicia uma nova vida longe de casa, em uma nova cidade, com novas pessoas, nova rotina, são fatores que influenciam a forma como se entende e reflete sobre o mundo e como se concebe os valores éticos e humanos. Isso porque, além das atividades que o currículo formal da universidade proporciona, o currículo oculto, ou seja, a convivência com diferentes culturas e diferentes realidades, antes desconhecidas, agregadas por uma universidade de grande porte, possibilitam o desenvolvimento do respeito à diversidade, inerente à raça humana.

Sobre isso, Goergen (2010) enfatiza a necessidade de que, particularmente no contexto brasileiro de tantas carências e problemas, os estudantes sejam levados a refletir as formas concretas de se situarem frente a esta sociedade durante os estudos universitários, estimulando assim, a consciência ética e o sentimento de corresponsabilidade social que devem assumir enquanto profissionais que tiveram a oportunidade de frequentar uma instituição de educação superior.

De forma geral, os egressos dos Cursos de Medicina e de Pedagogia, demonstraram que têm assumido um compromisso social em sua atuação profissional e nos permitem afirmar que a Unicamp oferece uma formação profissional que os habilita para o mundo do trabalho sem, no entanto, deixar de lado uma formação crítica, ética e reflexiva, caracterizando-se como uma universidade com responsabilidade em formar cidadãos competentes profissionalmente, mas também eticamente sensíveis e socialmente responsáveis.

Considerações Finais

Buscamos ao longo deste artigo analisar quais são, para egressos dos cursos de Pedagogia e de Medicina, da Universidade Estadual de Campinas, as contribuições da formação universitária para uma atuação como profissional-cidadão. Procuramos desvendar, a partir da avaliação dos egressos, possíveis elementos de Educação Geral ao longo da formação, tanto nos currículos dos cursos, como nas vivências universitárias possibilitadas pela Unicamp.

Os egressos apontaram que foi possível vivenciar, além de uma forte fundamentação teórica, discussões sobre grandes temas, estudos de clássicos da cultura ocidental, ainda que com baixa frequência no curso de Medicina, e Educação em Direitos Humanos, temáticas que ultrapassam os aspectos exclusivamente técnicos profissionais e possibilitam o desenvolvimento de uma postura crítica e reflexiva.

Quanto à atuação profissional, a pesquisa elucidou que mais de 90% dos egressos atuam profissionalmente na sua área de formação e convergiram quanto a crença de estarem atuando no intuito de uma sociedade mais humana, justa e ética, apresentando um entendimento sobre a sua função social para além das atividades técnicas da profissão. 95% dos médicos e 97% dos pedagogos sentem-se atuando como profissionais-cidadãos. Consideramos essa convergência como a mais importante entre os resultados, pois sabemos que as áreas de Educação e de Saúde necessitam de profissionais que se sintam engajados em trabalhar para uma transformação social. Essa postura é de fundamental importância tendo em vista quão grave são os problemas no cenário destes serviços tão essenciais à sociedade.

A maioria ($\cong 70\%$) dos egressos avalia que a atuação, como profissional-cidadão, está relacionada à formação universitária proporcionada pela Unicamp. Para os egressos do Curso de Medicina a formação ética e humana ao longo do curso, seguida da vivência no SUS, foram as principais características do curso que possibilitaram esta atuação. No caso dos pedagogos, a formação ampla, crítica e ética, seguida da reflexão da estrutura social foram fundamentais para possibilitar um exercício profissional engajado com a realidade local e em busca de transformação social.

Nosso foco de pesquisa levou em consideração que uma universidade deve garantir uma formação que reverbere socialmente na atuação profissional. Acreditamos

que o diálogo universidade-sociedade deve acontecer também por meio dos profissionais que são formados para agir profissional e socialmente.

Um dos limites deste estudo foi o alcance de um número maior de egressos, o que está relacionado à dificuldade em contatá-los, uma vez que não temos a tradição de ter uma associação de ex-alunos²⁵. Podemos supor também que os egressos partícipes do estudo sejam os mais engajados com as questões da universidade, empenhados em proporcionar melhorias ao curso que fizeram e isso pode ter gerado um viés positivo nos resultados. Acreditamos que uma amostra mais abrangente, com novos estudos estatísticos poderá complementar esta análise de forma a proporcionar um olhar mais amplo sobre as problemáticas levantadas neste estudo.

As respostas descritivas dos egressos nos permitem afirmar que a maioria destes se nutriu durante o período na Unicamp de uma formação abrangente, crítica e pautada em valores éticos que garante um olhar crítico sobre a sociedade na qual estão inseridos e uma ação profissional que valoriza o ser humano dentro desta. A forma como apresentaram as respostas demonstrou uma capacidade de reflexão que ultrapassa o olhar estritamente técnico da formação e da profissão, o que nos permite dizer que a presença de elementos de Educação Geral, embora dissolvidos no currículo, já possibilitou o desenvolvimento de um profissional-cidadão tão necessário nos nossos tempos.

Referências

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa, Edições 70. 2004.

BOWEN, H. R. Objetivos: os resultados desejados da educação superior. Publicação original: Bowen R. Goals: the intended outcomes of higher education. In.: *Investment in Learning: the individual and social value of American Higher Education*. San Francisco: Jossey Bass. Tradução de Lila de Araujo Rayol e Sandro Ruggeri. 1977, Cap. 2.

CHAUÍ, M. S. *Escritos sobre a universidade*. São Paulo, UNESP, 2001.

FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo, Paz e Terra, 39ª ed, 1996.

²⁵ A Unicamp iniciou em 2010 o Alumni, um site [<https://www.alumni.unicamp.br/login.jsp#>] desenvolvido pelo SAE (Serviço de Apoio ao estudante) e pela Pró-reitoria de Graduação da Unicamp para ex-alunos. O site oferece serviços de empregabilidade, conselho profissional; ligação entre empresas e profissionais; espaço para expor serviços (para profissionais liberais e prestadores de serviços); e serviços como descontos e participação em promoções, etc.. Os egressos se cadastram no site de forma voluntária.

- GAMBOA, S. S. “Tendências epistemológicas: dos tecnicismos e outros ‘ismos’ aos paradigmas científicos”. *in.*: SANTOS FILHOS, J. C.; GAMBOA, S. S.[orgs.]. *Pesquisa educacional: quantidade-qualidade*. 4ª ed. São Paulo, Cortez, 2001. pp. 60-83
- GOERGEN, P. “Formação superior: entre o mercado e a cidadania.” *in.*: PEREIRA, E. M. A. (org.). *Universidade e Currículo: perspectivas de educação Geral*. Campinas, Mercado de Letras, 2010. Cap. 1, pp. 17-40.
- GOERGEN, P.. “Universidade e Compromisso Social.” *In.*: RISTOFF, D. & SEVEGNANI, P. *Universidade e compromisso social*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. Cap. 3, pp. 65-95
- OLIVEIRA, M. W. *Avaliação do Ensino Superior através de depoimentos de egressos: a relação entre formação acadêmica e exercício profissional como objeto de estudo*. 1988. 214pp. Dissertação (Mestrado). Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 1988.
- PASCARELLA, E. T. e TERENCEZINI, P. T. Theories and Models of Student Change in College. *In.*: *How College Affects Students: a third decade of research*. San Francisco, Jossey-Bass., 2005, Cap. 2
- PEREIRA, E. M. A.. “Implicações da Pós-Modernidade para a Universidade.” *in.*: *Avaliação*, v.7, n.1, mar. 2002.
- _____. “Educação Geral: com qual propósito?” *in.*: PEREIRA, E. M. A. (org.). *Universidade e Educação Geral: para além da especialização*. Campinas, Alínea, 2007. Cap. 2, pp. 65-91.
- _____. “Reforma Curricular na Universidade de Harvard: a centralização da Educação Geral no Século XXI.” *in.*: PEREIRA, E. M. A. *Universidade e Currículo: perspectivas de Educação Geral*. Campinas, Mercado de Letras, 2010.
- PEREIRA, E. M. A.; CORTELAZZO, A. L.. “Flexibilidade curricular: a experiência em desenvolvimento na UNICAMP.” *Avaliação*. v. 07, n.04, 2002, pp. 115-128. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/aval/v07n04/v07n04a06.pdf> Acesso em 30/04/2012.
- SANTOS FILHO, J. C. “Educação Geral na Universidade como Instrumento de Preservação da Herança Cultural, Religião de Saberes e Diálogo de Culturas.” *in.*: PEREIRA, E. M. A. (org.). *Universidade e Educação Geral: para além da especialização*. Campinas, Alínea, 2007. Cap. 1, pp. 17-63.
- SOUZA FILHO, A. “O Ideal da Universidade e de sua missão.” *in.*: MOLL, J.; SEVEGNANI, P. *Universidade e mundo do trabalho*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, v.3, 2006. Cap. 7, pp. 173-184
- TEIXEIRA, A. *A universidade de ontem e de hoje*. Rio de Janeiro, EdUERJ, 1998.

Capítulo IX

Movimentos sociais e universidade popular no Brasil: a experiência de implantação da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS

Joviles Vitorio Trevisol²⁶

A produção teórica do campo das ciências sociais dos últimos quarenta anos, especialmente a desenvolvida por Jürgen Habermas (1981, 1997), Claus Offe (1985), Alain Touraine (1985, 1989, 1998), Manuel Castells (1999), Anthony Giddens (1991), Alberto Melucci (1989), Boaventura de Sousa Santos (1995, 2005b), Jean Cohen e Andrew Arato (1992), Ilse Scherer-Warren (1993), Maria da Glória Gohn (1995, 2003, 2006) etc, tem sido unânime em reconhecer a centralidade dos movimentos sociais nos processos de transformação das sociedades contemporâneas. Longe de serem irrelevantes, os movimentos sociais se firmaram, desde o século XIX, como atores sociais e políticos dinamizadores da vida social, forçando as sociedades, por meio de suas pautas e reivindicações, a repensarem e reorganizarem, sob novas bases, as relações entre capital-trabalho (movimentos operários/trabalhistas), estado-sociedade (movimentos democráticos e pacifistas), campo-cidade (movimentos camponeses), homem-mulher (movimento feminista e de gênero), branco-negro (movimento negro), homem-natureza (movimento ambientalista), branco-índio (movimento indígena) etc.

Ao longo das décadas, as lutas e as pautas levadas adiante pelos movimentos sociais trabalhistas foram se desdobrando/articulando com outros, menos preocupados em criticar a exploração capitalista sobre os trabalhadores, e mais em denunciar novas formas de opressão, que extrapolam as relações de produção. Os novos movimentos sociais (NMS), como assim foram denominados a partir dos anos 80 do século passado, passaram a colocar na ordem do dia uma agenda "pós-materialista", ou seja, passaram a levantar problemáticas e conflitos (meio ambiente, direitos humanos, paz, gênero, questões indígenas, etc.) que, ao longo de séculos e milênios, ficaram restritos à esfera da vida privada - como é o caso das relações de gênero - ou completamente ignorados, tanto pelos governos, quanto pela sociedade. Ao proporem um novo paradigma social (menos assente na riqueza e no bem-estar material e mais na cultura e na qualidade de vida), os NMS passaram a denunciar formas de opressão que atingem não apenas a

²⁶ - Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Pós-Doutor pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Federal da Fronteira Sul. E-mail: joviles.trevisol@uffs.edu.br.

classe trabalhadora, mas a sociedade como um todo; não apenas o modo como se trabalha e produz, mas também o modo como se descansa e vive (SANTOS, 1995).

Hoje os movimentos sociais estão em todo lugar, mobilizando atores e pautas, algumas locais, outras transnacionais e globais. Operam como agentes da renovação/transformação social; são “profetas” do presente que denunciam as contradições da sociedade e anunciam novos valores e parâmetros para a relação dos homens entre si e deles com a natureza (MELUCCI, 1989, CASTELLS, 1999).

A partir da extensa e rica produção teórica sobre movimentos sociais, o presente artigo apresenta parte dos resultados de um projeto de pesquisa desenvolvido entre 2011 e 2013 sobre uma experiência de participação de atores da sociedade civil no processo de criação e implantação de uma universidade pública federal. Trata-se da Universidade Federal da Fronteira Sul, cujo processo de criação a reveste de singularidade e a torna *sui generis* no conjunto das IES públicas e no interior da própria história da educação superior brasileira. A UFFS é, notadamente, a primeira universidade oriunda dos processos de participação social e política dos movimentos sociais e das redes do associativismo civil.

O processo de criação da UFFS é, portanto, o núcleo da problemática a ser investigado. Tendo isso presente, a pesquisa se pautou pelas seguintes questões: (i) que atores sociais e políticos participaram, de forma direta e ativa, do processo de criação da UFFS? (ii) que papel os movimentos sociais exerceram e que estratégias de ação colocaram em cena para levar a termo os seus propósitos? (iii) que práticas discursivas e/ou agenda de proposições os movimentos sociais foram defendendo no processo de conformação do projeto da nascente universidade?

Dado o caráter das questões de pesquisa propostas, optou-se por uma abordagem metodológica de cunho qualitativo, cujos dados foram obtidos por meio de dois procedimentos fundamentais: (i) a pesquisa documental (fotos, atas, memorandos, portarias e documentos diversos referentes ao processo de criação da UFFS) e (ii) a técnica de entrevista. Ao todo foram realizadas dezoito entrevistas (áudio e vídeo), de aproximadamente sessenta minutos cada, com as principais lideranças do Movimento Pró-Universidade dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná.

1- O espaço-tempo de origem: a fronteira

A UFFS é uma das poucas universidades públicas brasileiras cujo nome faz referência explícita a uma região. Desde a mais antiga universidade do mundo até as mais recentes, tem prevalecido, de forma hegemônica, a cultura institucional de, por meio da escolha do nome, fazer alusão à cidade ou à unidade da federação onde a IES está sendo implantada. A inserção do termo “Fronteira Sul” no nome, além de romper com a tradição acima referida, é algo relevante que precisa ser destacado e compreendido, pois ela denota uma concepção político-institucional e demarca/fixa um lugar, que é, simultaneamente, de origem e de destino.

A região é, além de um espaço geográfico, um lugar político, econômico, social e cultural. Indica um conjunto de referências físicas (espaço) e humanas (sociedade) que, em interação, produzem um conjunto específico de condições de vida. As relações entre espaço e sociedade engendram espacialidades e sociabilidades. Ser e estar se produzem, se transformam e se retroalimentam mutuamente. O estar produz o ser e vice-versa. Pertencer à determinada região é, necessariamente, fazer parte de um conjunto de elementos que produzem as subjetividades e as relações humanas em sociedade. O lugar não é algo fortuito. Como tão bem destaca Milton Santos (p. 585 e 592):

Cada lugar é, à sua maneira, o mundo. Mas, também, cada lugar [...] torna-se excepcionalmente diferente dos demais. A uma maior globalidade, corresponde uma maior individualidade [...] O lugar é o quadro de uma referência pragmática do mundo, do qual lhe vêm solicitações e ordens precisas de ações condicionadas, mas é também o teatro insubstituível das paixões humanas, responsáveis, através da ação comunicativa, pelas mais diversas manifestações da espontaneidade e da criatividade.

Olhada sob uma perspectiva geográfica, a “Fronteira Sul” a que o nome da UFFS se refere diz respeito a uma região do sul do Brasil, situada na fronteira com a Argentina, composta por aproximadamente 396 municípios e 3,7 milhões de habitantes dos estados do Rio Grande do Sul (região Noroeste), Santa Catarina (região Oeste) e do Paraná (região Sudoeste). Um olhar antropológico, no entanto, amplia os horizontes, nos obrigando a uma fenomenologia da vida cotidiana, que nos permita compreender melhor o ser e o estar na região de fronteira, inclusive as origens das mobilizações sociais e políticas que resultaram na criação da UFFS.

Assim como a grande maioria das regiões de fronteira, a “Fronteira Sul” localiza-se distante dos grandes centros do poder, do dinheiro e do conhecimento. Dadas as distâncias, a vida é normalmente mais lenta, precária, instável, difícil e submetida à escassez de recursos e de condições. A instabilidade e a precariedade são dimensões

fáticas do cotidiano, obrigando os indivíduos e os grupos sociais a mobilizarem as suas energias em diferentes formas de luta contra os poderes e na invenção de novas formas de sociabilidades e de soluções. Como sintetiza Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 348):

Viver na fronteira significa ter de inventar tudo, ou quase tudo, incluindo o próprio acto de inventar. Viver na fronteira significa converter o mundo numa questão pessoal, assumir uma espécie de responsabilidade pessoal que cria uma transparência total entre os actos e as suas consequências. Na fronteira, vive-se da sensação de estar a participar na criação de um novo mundo.

A complexidade e a precariedade da vida na fronteira faz com que ela esteja sempre cercada de limites, assim como em permanente transgressão dos limites. A sociabilidade da fronteira é, sob este aspecto, a fronteira da sociabilidade. Nas palavras de Boaventura (Ibid., p. 351):

Na fronteira, todos somos, por assim dizer, migrantes indocumentados ou refugiados em busca de asilo. O poder que cada um tem, ou a que está submetido, tende a ser exercido no modo abertura-de-novos-caminhos, mais do que no modo fixação-de-fronteiras [...] a fronteira vive, simultaneamente, a prática da utopia e a utopia da prática.

Os habitantes da fronteira aprendem a viver nas margens, distante do centro e do poder decisório. Sabem que, raramente, são prioridade; que o Estado faz-se presente de maneira fraca e distante, exceto quando é necessário intensificar a sua presença a fim de controlar os territórios e assegurar o controle legítimo da violência. Ao invés de um garantidor e promotor dos direitos sociais, o Estado se faz presente e operante por meio da militarização do espaço. A vida na fronteira ensina que é preciso ser forte, resistente e lutador. Não viver desta maneira é sucumbir à precariedade e declinar de toda e qualquer possibilidade de criação de um mundo novo e melhor. A utopia da prática precisa ser viva e latente.

Essa fenomenologia da vida na fronteira ajuda compreender as características principais da região onde a UFFS está inserida. Trata-se de uma região localizada entre 400 a 600 km das três capitais dos três estados do Sul, tendo sido, ao longo dos séculos, palco de permanentes lutas pela posse da terra. No século XVIII, as disputas entre Portugal e Espanha pelo território acabaram por desencadear a Guerra Guaranítica e, com ela, um sangrento genocídio que dizimou milhares de índios guaranis que viviam em reduções autogestionadas no território das missões jesuíticas. No final do século XIX, a região foi objeto de nova disputa envolvendo os governos do Brasil e da Argentina. O litígio em questão foi a região Oeste dos atuais estados do Paraná e Santa Catarina. A Questão de Palmas, como assim ficou conhecida, foi submetida ao

arbitramento do então presidente dos Estados Unidos, Grover Cleveland, que decidiu favorável ao Brasil, estabelecendo que as fronteiras entre os dois países vizinhos se dariam, a partir de 1895 pelos rios Peperi-Guaçu e Santo Antonio e não pelos rios Chapecó e Chopim. No século XX, entre 1912 e 1916, nova disputa é travada entre os estados do Paraná e Santa Catarina, resultando na Guerra do Contestado.

A luta pela terra prosseguiu e se aprofundou a partir dos anos 30 do século passado com a chegada das companhias colonizadoras e, com elas, os descendentes de europeus (italianos, alemães e poloneses), que vieram em busca do sustento e da prosperidade. Índios, caboclos e colonos passaram a disputar cada palmo de chão, alguns defendendo a posse da terra como base da subsistência e, outros, lutando pela apropriação privada dos recursos naturais como forma de alavancar o desenvolvimento capitalista na região (RENK, 2002; RADIN, 2009). A comercialização dos lotes pelas colonizadoras, especialmente no oeste de Santa Catarina e sudoeste do Paraná, foi atraindo milhares de famílias de colonos oriundas do vizinho estado do Rio Grande do Sul, dispostas a organizar uma pequena propriedade agrícola de base familiar.

Como toda região de fronteira, a precariedade de condições e a escassez de recursos foi uma constante. Distante das capitais e das prioridades, a região ficou privada de investimentos em rodovias, ferrovias, aeroportos, estrutura de comunicação, saúde, habitação, assistência social e educação. Privada dos direitos sociais elementares e relegada à própria sorte, a população foi obrigada a construir as suas próprias alternativas de solução.

Com a educação básica e superior não foi diferente. As primeiras faculdades na região foram criadas a partir do final dos anos 60 do século passado - especialmente as ligadas ao campo da formação de professores e da área das ciências sociais aplicadas - por iniciativa das lideranças comunitárias, constituindo as fundações públicas de direito privado. As IES públicas (federais e estaduais) surgiram mais tarde, em pequeno número e situadas nas cidades de maior concentração populacional. O ensino superior privado manteve-se, deste modo, restrito aos grupos sociais em condições de subsidiar as suas mensalidades e, o ensino superior público, restrito aos jovens de classe média, oriundos, na sua grande maioria, das escolas privadas de ensino médio.

O caráter notadamente elitista do sistema de oferta excluiu, na prática, milhares de jovens e adultos da possibilidade de desenvolverem uma formação de nível superior. Especialmente a juventude residente em pequenos municípios, de economia agrícola e alicerçados na agricultura familiar, viu-se obrigada a buscar sua inserção no mercado de

trabalho assalariado, evadindo-se do campo em direção a cidades de maior porte, muitas das quais situadas nas regiões litorâneas. O êxodo rural acentuou o processo de urbanização e, no interior dele, a tendência à “litoralização”. A crise da pequena propriedade agrícola de base familiar, acentuada a partir dos anos 80, reforçou sobremaneira a mobilidade humana do campo para as cidades litorâneas, especialmente no estado de Santa Catarina.

A exclusão do direito de acesso ao ensino superior público e gratuito e outros tantos problemas que afetam a Mesorregião Grande Fronteira Mercosul foram alguns dos fatores que alimentaram e orientaram o processo de implantação de uma universidade pública federal.

O ensino superior público, assim como todas as conquistas da fronteira, decorre, como sugere Boaventura de Sousa Santos (2002, p.351), da “prática da utopia e da utopia da prática”. Os direitos são constituídos e assegurados a partir das lutas e da capacidade de invenção. A UFFS é uma das mais importantes conquistas da região, nascida da participação social e do poder de mobilização e de convencimento público dos movimentos sociais e das lideranças políticas e comunitárias. As redes de associativismo civil e o denso tecido de organizações sociais da região – berço de alguns dos principais movimentos sociais do campo do Brasil - foram mobilizados para a formulação do projeto da nascente universidade.

A UFFS nasceu, portanto, da organização dos atores sociais que, há décadas, lutam em defesa dos ideários da emancipação social. Sua origem se dá, portanto, no âmago da sociedade civil organizada. Ela nasce de “fora para dentro”; surge dos movimentos sociais e, na sequência, legitima-se como instituição pública estatal por meio da Lei Federal 12.029/2009 (TREVISOL, HASS, CORDEIRO, 2011).

2- O espaço-tempo da construção: a participação social

As mobilizações pela criação de IES públicas na região não são recentes. Iniciativas nesta direção ocorreram em diferentes momentos e regiões dos Estados do Sul, especialmente a partir dos anos 70, tendo em vista a baixa presença da rede pública de ensino superior. A pressão pela interiorização da educação superior foi sendo gerenciada e respondida via expansão das IES comunitárias, instituições de direito privado criadas pelos poderes públicos municipais.

As fundações educacionais responderam, à sua forma, à crescente demanda por

ensino superior nas cidades-pólo onde foram instaladas. Diante da remota e, porque não dizer, inexistente possibilidade de implantação de IES públicas, as fundações foram recebidas com entusiasmo, sendo legitimadas política e socialmente como “alavancas” do desenvolvimento econômico e social.

Nos anos 90, em virtude da implementação de políticas neoliberais no Brasil, a expansão do ensino superior público foi radicalmente abortada. Como resposta às demandas e pressões sociais, os governos responderam por meio da flexibilização da legislação educacional, de modo a permitir e estimular o crescimento das IES privadas (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2001). Deste modo, fortaleceu-se o caráter elitista, consolidando o país com um dos países mais privatizados do mundo. Os indicadores do MEC/INEP (TODOS, 2013) mais recentes sobre o ensino superior, referentes ao ano de 2011, demonstram que do total das matrículas, 26% estavam matriculados nas IES públicas e 74%, nas IES privadas.

A mudança de governo no Brasil, ocorrida em 2003, trouxe para o campo das políticas educacionais novas políticas e diretrizes. A meta estabelecida pelo Plano Nacional de Educação (2001-2010), que previa a ampliação de 12% para 30% o percentual de matrículas do ensino superior para jovens entre 18 a 24 anos (BRASIL, 2001) – sendo, no mínimo, 40% das matrículas concentradas no setor público – foi retomada. O compromisso com a expansão do ensino do superior público passou a ser anunciada e implementada.

A UFFS surge no marco dessas políticas de expansão e interiorização da educação superior pública no Brasil. Assim como as demais universidades e institutos públicos federais, a UFFS nasceu como resposta a alguns dos históricos problemas educacionais brasileiros: (i) baixas taxas de acesso à educação superior, sobretudo dos jovens entre 18 a 24 anos; (ii) matrículas majoritariamente concentradas nas IES privadas; (iii) concentração das IES públicas nas regiões litorâneas, sobretudo nas capitais e, (iv), assimetrias regionais na distribuição dos cursos e das vagas de graduação e de pós-graduação, entre outros.

O plano de expansão do MEC, no entanto, não previa a criação de mais uma universidade federal na região Sul. O desafio passou a ser político. O anúncio da vinda do então presidente Lula à cidade de Chapecó (SC), em 2003, para a abertura da Exposição-Feira Agropecuária, Industrial e Comercial de Chapecó (EFAPI), foi motivo de grande mobilização das lideranças políticas e dos movimentos sociais. As articulações renderam uma manifestação de Lula, proferida no discurso de abertura – “o

oeste de Santa Catarina terá uma universidade federal”- que se firmou como estratégica em todo o processo de negociação.

O aceno de Lula passou a ser uma vitória política para as lideranças e organizações que vinham, há décadas, construindo o convencimento público sobre a importância de uma IES pública para a região. A pauta antiga e restrita passou a ser contemporânea, pública e estatal.

O anúncio trouxe ânimo. As reuniões de trabalho e articulações se intensificaram, dando origem, em 2005, ao Movimento Pró-Universidade Federal (MPUF). Coordenado pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF-SUL) e pelo Movimento Sem Terra (MST), o movimento passou a articular, além dos movimentos sociais, o Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, universidades, setores da igreja católica, movimento estudantil, sindicatos, associações, sindicatos, imprensa, vereadores, prefeitos, deputados, senadores etc.

As mobilizações se intensificaram, realizadas nos três estados do Sul, porém sem uma coordenação política unificada. Após receber várias comitivas no MEC para tratar do assunto, o então Ministério da Educação, Fernando Haddad, orientou as lideranças da região a unificarem o movimento e a apresentarem um único projeto de universidade. Ainda em 2005, como decorrência do processo de mobilização, o então deputado federal Cláudio Vignatti apresentou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 6.037/2005, propondo a criação da Universidade para a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul.

Em maio do ano seguinte, em 2006, outro importante passo é dado na construção do projeto da futura universidade. O reitor da Universidade Federal de Santa Catarina, por meio da Portaria 356/GR/2006, instituiu um Grupo de Trabalho responsável pela elaboração do projeto preliminar da nascente universidade, fixando o final do mês de dezembro como data limite para a finalização do projeto. Ainda em 2006, em junho, em decorrência das tratativas e negociações do Movimento Pró-Universidade Federal, o então Ministro da Educação manifestou apoio ao projeto de criação de uma universidade federal no Sul do Brasil, comprometendo-se a desenvolver um estudo mais detalhado sobre a sua viabilidade. Neste mesmo mês, no dia 23 de junho, o então Presidente da República fez nova visita à cidade de Chapecó para participar do II Encontro Nacional da Habitação da Agricultura Familiar. A universidade federal foi novamente mencionada: *“Vocês terão uma universidade”*.

As discussões foram se ampliando, tanto em âmbito regional, como nacional. No

dia 22 de agosto de 2006 um primeiro esboço do projeto foi apresentado na reunião do Fórum Mesomercosul, na cidade de Chapecó. Em novembro do mesmo ano ocorreu um seminário em Erechim (RS) sobre o projeto da nova universidade.

O projeto preliminar foi apresentado ao MEC em reunião realizada no dia 15 de junho de 2007, ocasião em que o então Ministro da Educação manifestou concordância pela expansão do ensino superior público na região, porém na modalidade educação tecnológica. Propôs a criação de um Instituto Federal de Educação Científica e Tecnológica - IFET. O Movimento Pró-Universidade reagiu à proposta apresentada, argumentando que a região estava lutando por uma universidade pública, em condições de desenvolver ensino, pesquisa e extensão. Controlados os ânimos e as tensões, o resultado da reunião foi a com a decisão do MEC pela publicação de uma portaria instituindo a comissão responsável pela elaboração do projeto.

Ao longo de 2007 foram promovidos e organizados muitos debates, audiências públicas, atos e mobilizações. No dia 24 de agosto foram organizadas manifestações de apoio em mais de 15 cidades da região da Grande Fronteira do Mercosul, reunindo milhares de pessoas. Nos dias 26 e 27 de agosto, na cidade de Concórdia (SC), também foi realizado o Seminário Regional Sul de Educação do Campo, promovido e coordenado pela FETRAF-SUL, no âmbito do qual foi debatida a criação da Universidade Federal para a Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul.

No dia 02 de outubro, o então Ministro Fernando Haddad, em audiência pública, reafirmou o compromisso do governo federal com a criação da universidade federal. No mês seguinte, em 08 de novembro de 2008, foi realizada uma audiência pública em Brasília, no âmbito da Comissão de Educação e Cultura, da Câmara dos Deputados, para discutir a criação da Universidade Federal Popular da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, audiência proposta pela então deputada Maria do Rosário.

Em 26 de novembro foi publicada a Portaria 948/MEC/2007, instituindo a Comissão de Projetos da Universidade Federal Fronteira Sul. O grupo foi composto por 11 integrantes do Movimento Pró-universidade e técnicos do MEC, além de representantes da Universidade de Federal Santa Maria e da Universidade Federal de Santa Catarina. Ficou estabelecido o prazo de três meses para concluir o projeto. No dia 12 de dezembro, o Ministro da Educação anunciou a criação da Universidade Federal da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul (UFMM), em solenidade de assinatura de atos complementares ao Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação, no Palácio do Planalto, em Brasília, com a presença do presidente Lula.

Durante o primeiro semestre de 2008, inúmeras reuniões e audiências públicas foram realizadas em diversas cidades para discutir os contornos finais do projeto, especialmente os cursos a serem implantados, o número de campus e a localização dos mesmos. No dia 16 de julho deste ano, o então Presidente da República assinou o projeto de lei de criação da nova universidade, que seguiu para o Congresso Nacional. Em novembro, no dia 12, o Projeto de Lei 3774/08, do então deputado Cláudio Vignatti, foi aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

Em 11 de fevereiro de 2009, por meio da Portaria 148/09, o então Ministro da Educação empossa a Comissão de Implantação da UFFS, designando o professor Dilvo Ristoff, como presidente. Em 20 de maio, a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados aprova a criação da Universidade Federal Fronteira Sul. No mês seguinte, em 17 de junho, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados aprova o projeto de criação da UFFS. O projeto, em seguida, tramitou nas Comissões de Justiça e de Educação do Senado Federal, recebendo aprovação em 18 e 25 de agosto, respectivamente.

Em 15 de setembro de 2009, finalmente, a lei de criação da UFFS é sancionada pelo então Presidente Luis Inácio Lula da Silva. Em seguida, em 21 de setembro, o professor Dilvo Ristoff é designado reitor *pró-tempore* da UFFS, sendo empossado em 15 de outubro. Em seguida foram publicados os primeiros editais de seleção de docentes e de servidores técnico-administrativos. O início das atividades letivas se deu em 29 de março de 2010.

A participação social foi decisiva em todo o processo de criação e implantação da UFFS. Na pesquisa de campo realizada inserimos uma questão específica, que indagou os entrevistados sobre o que foi mais decisivo pra a criação da universidade. Perguntamos: o que pesou forte? O que foi fundamental, sem o qual a ideia não teria ido adiante? Os depoimentos foram unânimes, alguns dos quais seguem transcritos:

O movimento social. Se não tivéssemos pegado junto nós não teríamos universidade, por que nós não estamos no ABC Paulista [...] Acho que o movimento social coordenou esse movimento político [...] Sempre falo: o movimento social teve um papel importantíssimo. O mais decisivo foi o movimento social [...] Por que quando o MST ia pra agenda com o Lula falava da universidade; quando o MPA ia, falava; quando o MAB e a FETRAF iam, falavam da universidade. Quando falava da universidade para o Haddad, ele enxergava um monte de vermelhos na frente.²⁷

²⁷- Trecho de entrevista realizada em 30/04/2012, com uma das principais lideranças do processo de criação da UFFS.

O Ministro da Educação, em audiência conosco, era contra a criação da universidade federal; era a favor de um Instituto Tecnológico. Ele defendia esta tese com muita veemência e convicção [...] Eu até me recordo que o ministro olhou pra mim e disse: eu sou professor a mais de 20 anos dentro de uma universidade. Eu entendo de universidade, sei do que estou falando. Aí os outros amigos nossos foram a nosso socorro [...] Não aceitamos. O grupo todo se juntou no final da audiência e ponderou com o ministro de que não poderia ser Instituto Federal. Só havia uma posição nesta audiência. E aí, nesta audiência, vou só te sintetizar. O ministro concluiu a audiência e disse: vou levar então a posição de vocês ao Presidente Lula, que vocês querem universidade. Quando, depois lá na frente, quando se anunciou a universidade, eu, cumprimentando o ministro Haddad, ele me disse: esse projeto saiu a fórceps, surgiu graças à pressão social. Foram os movimentos sociais, foram as lideranças que se unificaram, que conquistaram a universidade.²⁸

O movimento social foi importante e fundamental, de mobilização de força, principalmente porque o governo central ouvia os movimentos sociais. Eles tinham força, inclusive eram recebidos em audiências [...] tinham uma representatividade muito grande [...] Esta federal nasceu da mobilização de forças populares aliadas a algumas lideranças políticas.²⁹

O movimento orientou-se pela construção de uma IES pública e popular, preocupada com a transformação da realidade, aberta aos grupos sociais mais excluídos e comprometida com o desenvolvimento regional.

3- Do espaço-tempo de destino: o popular

O lugar (geográfico, político e social) de origem, como já destacado anteriormente, está longe de ser algo irrelevante. Além de inseri-la na história do ensino superior brasileiro como a primeira universidade pública federal nascida dos movimentos sociais, tal fator atua decisivamente sobre a construção de sua identidade e na definição de sua missão, objetivos, diretrizes e políticas. Os dez princípios norteadores estabelecidos no Projeto Pedagógico Institucional (PPI) da UFFS³⁰ expressam o espaço-tempo de origem (contexto), assim como apontam o(s) lugar(es) de destino (finalidades). Trata-se, portanto, de uma universidade nascida da sociedade, para ser um bem público a seu serviço. Significa conceber e realizar um projeto institucional tendo como ideia-força o princípio da democratização, cuja processualidade deve se dar a partir de um duplo movimento: a democratização de dentro para fora e a de fora para dentro.

²⁸- Trecho de entrevista realizada em 22/02/2012, com uma das principais lideranças do processo de criação da UFFS.

²⁹- Trecho de entrevista realizada em 18/10/2012, com uma das principais lideranças do processo de criação da UFFS.

³⁰- A íntegra dos dez princípios norteadores podem ser acessados em: www.uffs.edu.br.

A participação social descrita acima atuou decisivamente sobre a definição do projeto da nascente universidade. As contribuições apresentados pelos diferentes atores sociais envolvidos foram sendo articuladas em torno de uma proposta que, ao longo do processo, foi sendo definida, reconhecida e aclamada como de “universidade popular”. Apesar de ser uma categoria sociológica, política e pedagógica antiga, polissêmica e difusa, a expressão “popular” passou a traduzir o conjunto das expectativas, concepções e diretrizes estruturantes da UFFS. Essa ideia força foi incorporada para firmar e comunicar alguns compromissos fundamentais:

3.1- Inclusão social

Tendo em vista o processo que lhe deu origem, a UFFS primou pela implantação de uma política inédita e inovadora de acesso, sendo a primeira IES pública federal a implantar diretrizes mais arrojadas que as definidas pela própria “Lei das Cotas” (Lei 12.711/12). Decidiu-se por não realizar qualquer vestibular. Optou-se por utilizar o ENEM como prova de conhecimento básico, adicionando-se à nota obtida neste exame um sistema de bonificação para cada um dos anos frequentados na escola pública, o denominado fator escola pública (FatorEP). O índice foi aplicado durante os três primeiros ingressos (2010 - 2012), sendo aprimorado em 2013, em virtude da aprovação da “Lei das Cotas”, e substituído em 2014 pelo SISU (Sistema de Seleção Unificada). A política adotada trouxe para a universidade estudantes autodeclarados brancos (84%); residentes na área urbana (80,24%); provenientes da escola pública (94,18%); oriundos de família com baixa escolaridade (42,91% dos pais e 36,24% das mães estudaram até a 4º série do Ensino Fundamental e apenas 5,45% e 6,91%, respectivamente, concluíram curso superior). Os ingressantes são, na sua grande maioria, provenientes de famílias de baixa renda, oriundos de famílias de trabalhadores urbanos e pequenos produtores rurais da região de abrangência da UFFS. Ao serem consultados sobre a renda familiar, 59,75% declararam possuir renda entre 0 a 3 salários mínimos mensais. 78,30% dos estudantes ingressantes são trabalhadores, sendo que, no momento da pesquisa, 43,64% estavam trabalhando em tempo integral remunerado; 14,91%, em tempo parcial remunerado e, 10,91%, estavam em busca de emprego. Indagados sobre a idade que começaram a trabalhar, 14,06% declararam ter iniciado antes dos 14 anos; 35,15%, entre 14 e 16 anos de idade e, 19,27%, entre 17 e 18 anos de idade.³¹

³¹- Os dados se referem ao ano de 2012, do Campus Chapecó, extraídos e processados a partir do Banco de Dados do Processo Seletivo UFFS 2012/SETI/UFFS.

3.2- Gestão democrática

A gestão democrática da universidade vai muito além da democratização do acesso e da permanência. Pressupõe uma relação interativa e solidária (e não unilateral e distante) com a sociedade. Trata-se do desafio de construir a IES como um bem público, cujos bens simbólicos produzidos devem ser democratizados e estar acessíveis a todos os grupos sociais. Quanto mais inserção na sociedade, tanto mais esta se insere na universidade (SANTOS, 1995, 2005). Ao realizar o seu compromisso social e epistemológico, a UFFS acaba por promover sua própria democratização.

Tendo isso presente, alguns espaços institucionais de diálogo permanente com a comunidade foram criados. O primeiro deles foi a implantação de dois conselhos superiores, de âmbito institucional (conselho universitário e conselho estratégico social) e dois conselhos, em âmbito de campus (conselho de campus e conselho comunitário). Em segundo lugar, foi realizada, em 2010, a I Conferência de Ensino, Pesquisa e Extensão (COEPE), destinada a debater e a definir as políticas e as ações prioritárias para as atividades fim. A I COEPE contou com a participação de mais de quatro mil pessoas em todos os campi da UFFS. Em terceiro lugar, foram instituídas as audiências públicas, realizadas anualmente em todas as regiões de abrangência da universidade.

3.3- Escola pública

O terceiro compromisso importante é com a escola pública, especialmente com a formação de professores, por meio de uma relação interativa, solidária e responsável com a Educação Básica. Em consonância com a Política Nacional de Formação de Professores para a Educação Básica, a UFFS implantou, nos seus diferentes *campi*, cursos de licenciaturas destinados à formação de professores em Ciências (matemática, física e química), Filosofia, Geografia, História, Letras, Pedagogia, Sociologia e Matemática. A ênfase recaiu sobre a licenciatura e não o bacharelado, deixando clara, desde o início, a preocupação da universidade com a formação do professor de Educação Básica.

3.4- Agricultura familiar e agroecologia

O quarto importante compromisso institucional é com a produção de conhecimentos, tecnologias e práticas sustentáveis, que potencializem os pequenos produtores rurais, a agricultura familiar e a sustentabilidade ambiental da região. A agroecologia foi definida como área estruturante dos quatro cursos de Agronomia que a UFFS oferece

nos campi de Chapecó, Cerro Largo, Erechim e Laranjeiras do Sul. Isso implica, entre outros aspectos, as “ecologias das produtividades” (SANTOS, 2002, 2003), ou seja, recuperar e valorizar os sistemas alternativos de produção, das organizações econômicas populares, das cooperativas populares, das organizações econômicas populares, da economia solidária.

Considerações finais

A criação e implantação da Universidade Federal da Fronteira Sul é uma experiência singular e *sui generis* no conjunto das IES públicas e no interior da própria história da educação superior brasileira. É importante compreendê-la como algo distinto, específico, novo e, por estas essas razões, expressão de uma dinâmica social e política mais ampla, no interior da qual a UFFS é parte e resultado. Ao estudar este processo está-se compreendendo uma exitosa experiência política de organização e mobilização dos movimentos sociais do Brasil e da América Latina.

Ao promover e impulsionar o debate sobre universidade popular, os movimentos sociais problematizam a tradição elitista do ensino superior. Ao longo de toda a história, as IES tem sido, com raras exceções, espaços ocupados pelas elites detentoras do capital econômico, social e cultural. Os estudantes ingressam em busca de um título/prêmio que os permitam exercer, de forma legítima, um poder que já possuem. As classes sociais mais ricas servem-se da universidade para reproduzir e ampliar o seu poder em relação aos mais pobres e excluídos.

Sabedores do potencial e das contradições que perpassam a educação superior, os movimentos sociais questionam, problematizam e desafiam a universidade a se pensar enquanto um bem público a serviço da sociedade e da transformação social. Afinal, como propõe Boaventura de Sousa Santos (2005a), a universidade tem o máximo de competência possível. E preciso explorá-la.

Referências

- BRASIL. Presidência da República. Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 10 de jan. 2001.
- CASTELLS, M. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- COHEN, J. L.; ARATO, A. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: MIT Press, 1992.
- GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.
- GOHN, M. da G. **História dos Movimentos e Lutas Sociais: A construção da**

cidadania dos Brasileiros. Loyola: São Paulo, 1995

_____. (org). **Movimentos sociais no início do Século XXI: antigos e novos atores sociais.** Petrópolis: Vozes, 2003.

_____. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos.** 5ªed. São Paulo: Loyola, 2006.

HABERMAS, J. New Social Movements. **Telos**, New York, n. 49, 1981.

_____. **Direito e democracia. Entre facticidade e validade. II.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997

MELUCCI, A. Um objeto para os movimentos sociais. **Revista Lua Nova.** São Paulo, n. 17, 1989.

OFFE, C. New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics. **Social Research**, New York, 52 (4) 1985.

RADIN, J. C. **Representações da colonização.** Chapecó: Argos, 2009.

RENK, A. **Sociodicéia às avessas.** Chapecó: Argos, 2002.

SANTOS, B de S. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** 10ªed. São Paulo: Cortez. 2005.

_____. **A crítica da razão indolente.** São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Conhecimento prudente para uma vida decente: ‘um discurso sobre as ciências’ revisitado.** Porto: Afrontamento, 2003.

_____. **A universidade no século XXI.** São Paulo: Cortez, 2005a.

_____. **O Fórum Social Mundial. Manual de uso.** Porto: Afrontamento, 2005b.

SANTOS, Milton. O lugar e o cotidiano. In: SANTOS, B.de S.; MENEZES, M. P. (Org). **Epistemologias do Sul.** São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA JÚNIOR, J. R.; SGUISSARDI, V. **Novas faces da Educação Superior no Brasil.** Reforma do Estado e mudanças na produção. 2 ed. São Paulo: Cortez/UFSCAR, 2001.

SCHERER-WARREN, I. **Redes de movimentos sociais.** São Paulo: Loyola, 1993.

TOURAINÉ, A. Os movimentos sociais In: TOURAINÉ, Alain. **Iguais e diferentes: poderemos viver juntos?** Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

_____. An Introduction to the Study of Social Movements. **Social Research**, New York, 52 (4), 1985.

_____. Os novos conflitos sociais. Para evitar mal entendidos. **Revista Lua Nova.** São Paulo, n. 17, 1989.

TREVISOL, J. V.; CORDEIRO, M. H.; HASS, M. **Construindo agendas e definindo rumos.** Chapecó: Edições UFFS, 2011.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica.** São Paulo: Moderna. 2013. Disponível em:

<http://www.moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8A8A833F33698B013F346E30DA7B17>. Acesso em 14 de novembro de 2013.

UFFS. Universidade Federal da Fronteira Sul. Portal institucional. Disponível em: www.uffs.edu.br.

Capítulo X

Implantação do plano nacional de formação de professores da educação básica (PARFOR) em Mato Grosso do Sul

Margarita Victoria Rodríguez

Silvia Helena Andrade de Brito

Introdução

A partir dos anos setenta se iniciou um longo processo de mudanças no campo econômico que repercutiu nas relações entre a sociedade e o Estado, devido às crises operadas no sistema de acumulação capitalista. Após o período denominado por Hobsbawm (2003) da "era de ouro", se sucederam várias crises que afetaram o modo de produção capitalista e consequentemente o trabalho. Aconteceram diversas transformações entre as quais se destacam: a diminuição da taxa de lucros das empresas devido à expansão de direitos dos trabalhadores, e aumento do preço da força de trabalho; o aumento do desemprego estrutural, que provocou a queda do consumo; o crescimento do capital financeiro, em detrimento do capital produtivo; a concentração de capitais e proliferação de monopólios, em decorrência da fusão de empresas; o esgotamento do modelo de Estado de Bem Estar Social e intensificação das privatizações na oferta de serviços públicos; a flexibilização e precarização das relações de trabalho, entre outros.

Para superar as crises econômicas foi impulsionada a reestruturação produtiva, com base na incorporação de tecnologia (informática, robótica, telecomunicações, nanotecnologia, entre outros), com o objetivo de gerar maior produtividade. As empresas sofreram uma reorganização interna para minimizar os custos. Para tanto, enxugaram cargos administrativos e gerenciais, flexibilizaram as tarefas e procedimentos no processo de produção, além de terceirizar diversas etapas produtivas, para atingir a qualidade total.

Nesse contexto, o desenvolvimento da ciência e a inovação tecnológica são estratégicos para o incremento da produção, assim, tanto as empresas como os governos insistiram na formação de pesquisadores e profissionais que desenvolvessem diversos produtos (aparelhos, máquina, instrumentos e softwares) destinados a melhorar a produção. A ênfase no desenvolvimento de mecanismos que superassem a crise econômica trouxe novas demandas para a educação escolar.

A reestruturação produtiva, instalada no Brasil durante os anos 1980 e 1990, exigiria, na visão dos gestores estatais naquele momento histórico, um trabalhador com

maior escolaridade. Nessa direção, o Estado implementou uma profunda reforma do sistema educacional que atingiu a gestão, o financiamento, os currículos e a formação dos professores, com o intuito de atender as demandas do capital. A formação dos professores da educação básica se tornou estratégica para formar o novo trabalhador flexível, capaz de enfrentar e resolver os diversos problemas da produção.

Entre as citadas reformas, nos anos 1990, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), foram implementadas uma série de políticas com o objetivo de aprimorar a formação inicial de professores, mediante a reformulação dos cursos de Pedagogia e criação de curso Normal Superior. Também foi atingida a formação continuada, com o oferecimento de cursos de atualização, preferencialmente mediante a modalidade a distância, para melhorar as práticas dos docentes em serviço. A formação continuada, contudo, em geral acontecia de forma fragmentada e não alcançou os objetivos propostos.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), embora tenha se declarado contrário às políticas monetaristas fundamentadas na ideologia neoliberal, deu continuidade às reformas dos anos 1990 e aperfeiçoou as estratégias adotadas durante a gestão anterior, com o intuito de melhorar o rendimento do sistema educacional e adequar a formação dos docentes às demandas do mercado de trabalho. Para tanto, implantou, durante sua gestão, o Plano Nacional de Formação de Professores, que será tratado a seguir.

O plano nacional de formação de professores

No final da década de 2000, o governo federal promoveu a reformulação das políticas de formação de professores, tanto em nível inicial como continuada. Propôs a elaboração de um Plano Nacional de Formação de Professores com o intuito de superar as políticas fragmentadas de formação de docentes, impulsionadas na década anterior.

De acordo com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (CAPES, 2009) o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) foi resultado da ação conjunta do Ministério da Educação (MEC), de Instituições Públicas de Educação Superior (IPES) e das Secretarias de Educação dos estados e municípios, no âmbito do Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”, que tinha como objetivo estabelecer no país um novo regime de colaboração da União com os estados e municípios, respeitando a autonomia dos entes federados.

Apesar dessa intenção, a descentralização descontextualizada, desencadeada pelas reformas neoliberais, provocou um acirramento nas relações intergovernamentais, principalmente nas relações verticais. Produziu-se um movimento de recentralização dos recursos financeiros e fiscais na esfera federal, que fortaleceu o governo central. O ajuste fiscal praticado para diminuir os gastos públicos provocou maior dependência das instâncias subnacionais em relação aos recursos oriundos do governo federal.

As políticas de saneamento fiscal acentuaram o controle do poder central com relação à definição e distribuição dos recursos financeiros, e contribuíram com o disciplinamento dos entes federados, dado que os mesmos haviam aumentado suas dívidas com a União após o Plano Real. Segundo Baggio (2010, p. 134), as medidas do governo federal que colaboraram para essa situação foram:

As altas taxas de juros e a supervalorização do câmbio – implementadas desde o início do governo de Fernando Henrique – acelerando o crescimento das dívidas públicas e desacelerando o crescimento da economia; o envolvimento compulsório dos Estados e Municípios nos esforços de estabilização monetária, através do Fundo Social de Emergência (FSE), transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que lhes retirou 20% dos fundos de participação; a aprovação da lei Kandir, que isentou as exportações da tributação do ICMS, destinado aos Estados e fez com que estes deixassem de ganhar cerca de 3 bilhões/ano.

Os governos estaduais tiveram que renegociar suas dívidas com o governo federal, que aproveitou para exigir uma série de medidas: ajuste fiscal, privatização e descentralização de programas sociais. O movimento de descentralização foi permeado por contradição, pois ao mesmo tempo em que se descentralizaram as políticas sociais, acontecia um movimento de enxugamento dos gastos e recursos das esferas subnacionais. Para Soares (2009, p. 13, grifo do autor):

Em síntese, esse novo modelo de acumulação implica que: os direitos sociais perdem identidade e a concepção de cidadania se restringe; aprofunda-se a separação público-privado e a reprodução é inteiramente devolvida para este último âmbito; a legalização trabalhista evolui para uma maior mercantilização (e portanto, desproteção) da força de trabalho; a legitimação (do Estado) se reduz à ampliação do assistencialismo. A expressão institucional desse modelo – e do caráter das relações sociais – é também um *novo Estado*, um cenário diferente que expressa – ao mesmo tempo que define – novas condições de luta social.

O período de estabilidade alcançado pelo governo FHC e Lula da Silva teve importante impacto sobre as relações intergovernamentais. Apoiados no sucesso do Plano Real e na capacidade de construir amplas bases de sustentação política no Congresso e na opinião pública, foram capazes de reconfigurar aspectos importantes das relações intergovernamentais que fragilizaram o poder dos governos estaduais e municipais.

Em particular o governo de Luis Inácio Lula da Silva deu continuidade às políticas neoliberais e ao mesmo tempo retomou o programa da social-democracia renovada ou da terceira via, com ênfase na parceria entre sociedade civil e Estado, principalmente no campo social (NEVES, 2010).

Nesse contexto, o PARFOR faz parte das políticas educacionais desenvolvidas pelo Estado brasileiro, no período do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, e portando sofre múltiplas determinações da conjuntura política nacional neste momento. O Plano estipula que mediante mecanismos de parceria e cooperação o poder público ofereça cursos superiores públicos, gratuitos, que visam a qualidade, destinados aos professores em exercício das escolas públicas estaduais e municipais que não possuem a formação considerada adequada, conforme as determinações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 2013b)ⁱ.

A LDB, sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 20 de dezembro de 1996, destina 92 artigos para organizar o sistema educativo brasileiro, dos quais se destacam o art. 62, que regulamenta a questão relacionada com a qualificação e a formação dos professores que atuam no sistema de ensino brasileiro. Para lecionar na educação básica, estipula a exigência de formação em nível superior, em licenciatura, de graduação plena, podendo ser em Universidades ou em Institutos superiores de educação. No que se refere à educação infantil e as quatro primeiras séries do ensino fundamental, também serão aceitos os profissionais formados em nível médio, na modalidade Normal.

Outro ponto relevante da LDB, em seu art. 62º, é que considera a necessidade de implementar um regime de colaboração entre a União, o Distrito Federal e os Municípios para desenvolver ações conjuntas na formação destes profissionais, que implica numa responsabilidade compartilhada entre as unidades da federação. Também prevê que a formação inicial e continuada poderiam ser realizadas a distância.

Nessa perspectiva, o Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009 (BRASIL, 2013a) instituiu-se a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Assinale-se que o mesmo decreto modificou a atuação da CAPES, que assumiu também o fomento de programas de formação inicial e continuada destinados aos professores do país.

O art. 2º do Decreto estabelece os princípios da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica:

I - a formação docente para todas as etapas da educação básica como

compromisso público de Estado, buscando assegurar o direito das crianças, jovens e adultos à educação de qualidade, construída em bases científicas e técnicas sólidas; [...]

III - a colaboração constante entre os entes federados na consecução dos objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, articulada entre o Ministério da Educação, as instituições formadoras e os sistemas e redes de ensino; [...]

VI - o reconhecimento da escola e demais instituições de educação básica como espaços necessários à formação inicial dos profissionais do magistério; [...] (BRASIL, 2013a).

Os princípios da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério de Educação Básica se fundamentam no cumprimento do direito à educação de qualidade para todas as crianças, jovens e adultos brasileiros. O programa do governo focaliza a formação docente como mecanismo para superar as deficiências do ensino no âmbito da educação básica.

O artigo 3º do referido Decreto nº 6.755/2009 define os objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica:

I - promover a melhoria da qualidade da educação básica pública;

II - apoiar a oferta e a expansão de cursos de formação inicial e continuada a profissionais do magistério pelas instituições públicas de educação superior; [...]

IV - identificar e suprir a necessidade das redes e sistemas públicos de ensino por formação inicial e continuada de profissionais do magistério [...]. (BRASIL, 2013a).

Para a materialização desses objetivos, e de acordo com o plano proposto pelo governo, a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica necessitaria, para cumprir seus objetivos, da criação dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e por meio de ações e programas específicos do Ministério da Educação (BRASIL, 2009a). Para tanto, o artigo 4º do Decreto n. 6.755/2009 estabelece a criação dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente para formular os planos estratégicos para a execução e operacionalização da política nacional.

No mesmo ano de 2009, a Portaria nº 883, de 16 de setembro, estabeleceu as diretrizes nacionais para funcionamento dos Fóruns Estaduais de Apoio à Formação Docente. No seu art. 1º define os objetivos e finalidade dos Fóruns Estaduais:

Os Fóruns Estaduais de Apoio à Formação Docente são órgãos colegiados criados para dar cumprimento aos objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, instituída pelo Ministério da Educação (MEC) por meio do decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, com a finalidade de organizar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da

educação básica. (BRASIL, 2013c).

De acordo com o art. 2º são atribuições dos Fóruns Estaduais:

- I – elaborar os planos estratégicos de que trata o § 1º do art. 4º e art. 5º do Decreto 6.755, de 29 de janeiro de 2009;
- II – articular as ações voltadas ao desenvolvimento de programas e ações de formação inicial e continuada desenvolvidas pelos membros do Fórum;
- III – coordenar a elaboração e aprovar as prioridades e metas dos programas de formação inicial e continuada para profissionais do magistério, e demais questões pertinentes ao bom funcionamento dos programas;
- VII – propor ações específicas para garantia de permanência e rendimento satisfatório dos profissionais da educação básica nos programas de formação e estimular a possibilidade de instituição de grupos de professores em atividade de formação por unidade escolar;
- IX – acompanhar a execução do plano estratégico e promover sua revisão periódica. (BRASIL, 2013c).

Segundo a CAPES (2009), o trabalho dos Fóruns Estaduais tem por objetivo principal elevar a formação e profissionalização dos quadros do magistério da educação básica das respectivas redes públicas estaduais e municipais, sob a coordenação das Secretárias de Educação dos Estados. Os Fóruns têm a atribuição de elaborar e acompanhar os Planos Estratégicos de formação inicial e continuada, articular ações, otimizar recursos e potencializar esforços, em interação com os sistemas de ensino e instituições formadoras sediadas no Estado.

Para tal, os Fóruns são constituídos pelo Secretário de Educação do Estado ou do Distrito Federal e mais um membro indicado pelo Governo do Estado ou do Distrito Federal; um representante do Ministério da Educação; dois representantes dos Secretários Municipais de Educação, indicados pela respectiva seção regional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME; o dirigente máximo de cada Instituição Pública de Educação Superior com sede no Estado ou no Distrito Federal, ou seu representante; um representante dos profissionais do magistério indicado pela seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE; um representante do Conselho Estadual de Educação; um representante da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME; um representante do Fórum das Licenciaturas das Instituições de Educação Superior Públicas, quando houver. Além destes, poderão integrar os Fóruns representantes de outros órgãos, instituições ou entidades locais que solicitarem formalmente sua adesão. Os Fóruns serão presididos pelos Secretários de Educação dos Estados ou do Distrito Federal, cabendo ao plenário dos colegiados indicar substitutos, no caso de ausência ou na falta de adesão de ente da federação.

Os Fóruns Estaduais são órgãos colegiados criados para dar cumprimento aos objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Para a execução e desempenho do Plano é fundamental que exista um adequado funcionamento do regime de colaboração entre o Governo Federal, Estados, municípios e as Instituições Públicas de Ensino Superior. Para tanto, é necessário o cumprimento das diretrizes elaboradas em cada Estado por seu Fórum correspondente.

Nessa direção, o Fórum é responsável pelo diagnóstico das necessidades de formação inicial e continuada dos profissionais do magistério, pela verificação da capacidade de atendimentos das Instituições Públicas de Ensino Superior e por definir ações para atendimento da demanda. Também cabe a ele fiscalizar o cumprimento das atribuições e responsabilidades de cada ente envolvido no regime de colaboração, acompanhando a execução dos planos, e promovendo a sua revisão periódica. Para tal, os membros dos Fóruns devem reunir-se semestralmente, ou sempre que necessário para atender a seus propósitos.

Entre as diversas ações programadas para melhorar a qualidade da educação e atuação dos professores se implementou o PARFOR, dado que os estudos apontavam a existência de um número significativo de professores que não tinham a formação necessária para ministrar disciplinas em que há déficit de profissionais - Matemática, Física e Química – bem como promover os cursos de licenciatura visando a capacitação pedagógica. De acordo com os documentos, o PARFOR ofereceria cursos superiores públicos e gratuitos, destinados aos professores em exercício das escolas públicas estaduais e municipais que não possuísem a escolaridade exigida pela LDB/1996. O plano contemplaria cursos de primeira licenciatura para docentes sem formação adequada; cursos de segunda licenciatura para professores que atuam fora da área de formação; e formação pedagógica para bacharéis sem licenciatura, sendo que todos esses cursos poderiam ser ofertados na modalidade presencial ou a distância.

É por meio do Fórum que se daria a implementação do PARFOR, que é executado por meio do regime de colaboração entre o Governo Federal, os Estados, os municípios e as Instituições Públicas de Educação Superior, levando em consideração as diretrizes estabelecidas no Fórum Estadual Permanente. O Fórum deveria promover, assim, a materialização dos acordos e concretizar as relações governamentais e do regime de colaboração, sendo que é essa ação conjunta que permite contribuir para que possam constatar as necessidades dos sistemas de ensino e propor soluções para os problemas detectados, com o intuito de melhorar a qualidade da educação pública.

Além disso, a preparação dos profissionais da educação básica se instrumenta por meio da oferta das licenciaturas criadas pelas Instituições incumbidas disso. Para tanto são estabelecidos polos de estudos e se deve contar com o apoio financeiro e administrativo das Secretarias de Educação na implementação e logísticas dos mesmos, sob a supervisão dos respectivos fóruns estaduais.

Visando conhecer como essa política foi implementada no Mato Grosso do Sul, será feita a apresentação do PARFOR nesse estado.

O PARFOR em Mato Grosso do Sul

O debate a respeito da implantação do PARFOR no estado de Mato Grosso do Sul se iniciou no mês de julho de 2008, quando foi proposta a criação de uma Comissão para que elaborasse o Plano Estratégico de Formação Inicial de Professores. A Comissão, inicialmente, devia identificar as demandas de formação inicial e propor ações para suprir a mesma. Com relação à formação continuada, se decidiu que seria promovida em função dos Editais que a Capes lançara anualmente. Assim, a Secretaria de Educação a Distância da Universidade Aberta do Brasil (UAB) do MEC, na primeira reunião, recomendou a criação de cinco polos que deveriam ser definidos pela SED/MS (SCAFF, 2011).

Como já foi assinalado, o processo de implantação do PARFOR no MS teve início o ano 2008, porém foi efetivado em 28 de maio de 2009, mediante o Acordo de Cooperação Técnica (ATC) 009/2009, assinado entre a CAPES e a SED/MS, válido por sete anos, podendo ser renovado por igual período. A finalidade do acordo é conjugar esforços, para implantar o Plano, com o objetivo de atender a demanda de formação docente dos sistemas estadual e municipais de ensino. (BRASIL, 2009b)

O Fórum Estadual de Apoio à Formação Docente do Estado de Mato Grosso do Sul foi instalado mediante o Decreto nº 4.106, de 21 de outubro de 2009, com o objetivo de articular, acompanhar e promover a execução do PARFOR (MATO GROSSO DO SUL, 2009). Assim, o Estado de MS se responsabilizou formalmente pela viabilização da estrutura necessária para abertura dos novos polos da UAB e pela definição dos cursos a serem oferecidos. O Governador do estado nomeou os representantes dos órgãos e entidades que constituem o Fórum estadual. Posteriormente, quando venceu o mandato dos membros do Fórum, o governador do estado nomeou novos membros por meio do Decreto "p" nº 1.172, de 21 de março de 2011, com mandato de dois anos (MATO GROSSO DO SUL, 2011).

De acordo a Dirigente 3, membro do Fórum, as reuniões desta instituição não se efetivaram conforme o calendário que havia sido estipulado, dado que a Presidente do Fórum (Secretária de Estado de Educação), não tinha disponibilidade para efetuar as mesmas. Ressalte-se que a atuação deste ente é considerado fundamental para o bom desempenho do PARFOR, porque é responsável por verificar e acompanhar tanto a demanda, como a execução do cursos nos estados. E no caso de MS, o Fórum não teve participação concreta na materialização do Plano de formação.

Também a organização e a metodologia de levantamento da demanda instituída pelo Fórum era muito precária e inconsistente: a coleta dos dados nas secretarias de educação das prefeituras foi realizada mediante telefonemas, quando relatavam, de modo informal, os possíveis candidatos para os cursos (DIRIGENTE 2/UEMS).

O ATC/2009, na cláusula segunda, estipula que a execução das ações devem ser realizadas conforme o Planejamento Estratégicoⁱⁱ, no qual se prevê a projeção de oferta de cursos e vagas oferecidos pelas IPES em cursos regulares, especiais, em segunda licenciatura e de formação pedagógica, estabelecidos no Fórum/MS (BRASIL, 2009b).

De acordo com o resultado do diagnóstico da demanda docente por cursos de licenciatura, abriram vagas a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), o Instituto Federal de Mato Grosso do Sul (IFMS) e a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS).

A pré-inscrição dos candidatos se concentrou em cursos na modalidade a distância. Em decorrência disto, os cursos oferecidos no segundo semestre de 2009 foram nesta modalidade. Dado que não foram abertos os polos previstos, no entanto, inviabilizou-se a execução dos cursos ofertados na UFGD e na UEMS.

Na terceira Cláusula do ACT se estabeleciam as responsabilidades dos participantes do acordo, com vista ao cumprimento do PARFOR. A SED/MS tinha a obrigação de propiciar os meios para concretizar a parceria interinstitucional:

- a) Promover e organizar a oferta de cursos regulares de licenciatura destinados aos professores sem graduação, das redes estadual e municipal de Educação Básica do Estado de Mato Grosso do Sul.
- b) Promover e organizar a oferta de cursos especiais de Primeira Licenciatura destinados aos professores sem graduação, das redes públicas estadual e municipais de Educação Básica do Estado de Mato Grosso do Sul.
- c) Promover e organizar oferta de cursos especiais de Segunda Licenciatura destinados aos professores que atuam fora de sua área de formação, das redes públicas estadual e municipais de Educação Básica do Estado de Mato Grosso do Sul.
- d) Promover e organizar a oferta de cursos de Formação pedagógica destinados aos professores com bacharelado e sem licenciatura, das redes

públicas estadual e municipais de Educação Básica do Estado de Mato Grosso do Sul.

- e) Apoiar as Instituições Públicas de Educação Superior na elaboração e oferta de cursos especiais de Primeira e Segunda Licenciatura e de Formação Pedagógica presencial e a distância, destinados à Formação de professores das redes estadual e municipais de Educação Básica do Estado.
- f) Apoiar a implantação e o funcionamento no Estado de Mato Grosso do Sul dos pólos de apoio presencial do Sistema Universidade Aberta do Brasil, para a oferta de cursos a distância de formação de professores das redes estadual e municipais de Educação Básica do Estado. (BRASIL, 2009b).

Embora as previsões de responsabilidades fixadas no ATC/2009, de acordo com a Dirigente 2/UEMS, o Plano não foi bem sucedido dado que o Estado de MS não cumpriu com os compromissos assumidos. A Secretaria de Estado de Educação não realizou as articulações necessárias para organizar os cursos, não destinou os recursos para sua execução, e não deu apoio às IPES para implantar os diversos cursos previstos, tal como havia sido planejado.

A definição da demanda de formação de professores, como foi explicitado neste trabalho, não seguiu uma metodologia que permitisse dimensionar concretamente o número real de docentes que podiam participar do PARFOR. Os dados quantitativos foram coletados pelas secretarias nas escolas que informavam o perfil do quadro docente. Não foi aplicado nenhum tipo de filtro para identificar nominalmente os candidatos, seja mediante o número de CPF ou Carteira de Identidade, portanto, podiam repetir-se os indivíduos.

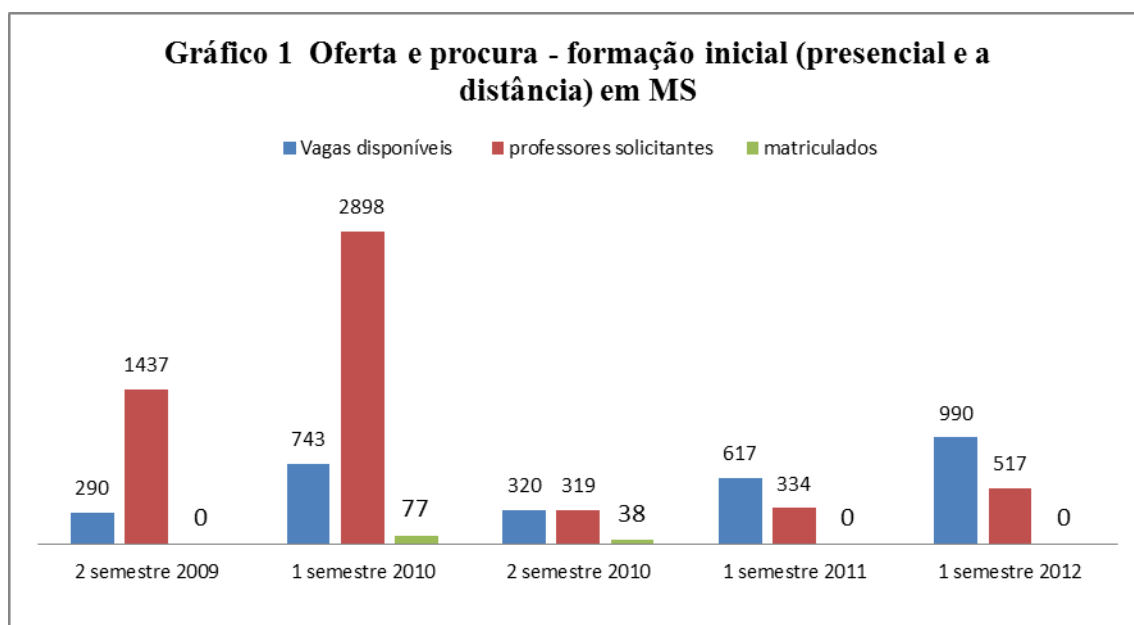
Apesar disso, os dados levantados pela SED/MS em 2008 detectaram a existência de 27.798 professores com licenciatura; 1.103 professores estariam cursando o ensino superior; 5.595 professores teriam Licenciatura, mas atuavam em disciplinas que não estão formados; 541 professores teriam formação de licenciatura na disciplina em que atuam e 371 professores tinham nível superior, sem licenciatura.

Estes dados, porém, não coincidem com o registro do INEP/Educacenso do mesmo ano, o qual indica a existência de um total de 25.303 professores da educação básica, computando docentes estaduais, municipais e de instituições privadas. Essa base de dados informa que desse montante, existem 3.799 professores que não possuem curso superior, 20.775 professores com Licenciatura e 696 docentes que possuem curso superior sem licenciatura. De acordo com a base do INEP, o número de professores que não tem formação adequada à sua atuação é superior ao registrado pela SED/MS (INEP, 2012).

Com relação aos cursos que apresentavam demandas de formação, e deviam ser

atendidos pelo PARFOR – professores com licenciatura, mas não sendo na disciplina em que atuam e professores com nível superior sem licenciatura – a SED/MS identificou o seguinte: Artes, com 1253 professores; Informática, com 816 professores; Pedagogia, com 673 professores; Sociologia, com 549 professores; Filosofia, com 434 professores; Física, com 335 professores e Química, com 324 professores.

Em função desta demanda, o Fórum/MS fixou as vagas, e elaborou o Plano Estratégico para o período 2009-2011, mesmo que esses dados não refletissem a realidade dos docentes que atuam na educação básica do estado. Assim, as instituições envolvidas, conforme o acordo realizado no Fórum, definiram as suas vagas para o triênio 2009-2011ⁱⁱⁱ. No ano 2009 somente foram ofertados vagas para cursos na modalidade a distância. Nos anos 2010 e 2011 foram oferecidas vagas para cursos na modalidade a distância e presencial.



Fonte: Ministério da Educação. Plataforma Freire – previsão de ofertas. Disponível em: <<http://freire.mec.gov.br/index-static>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

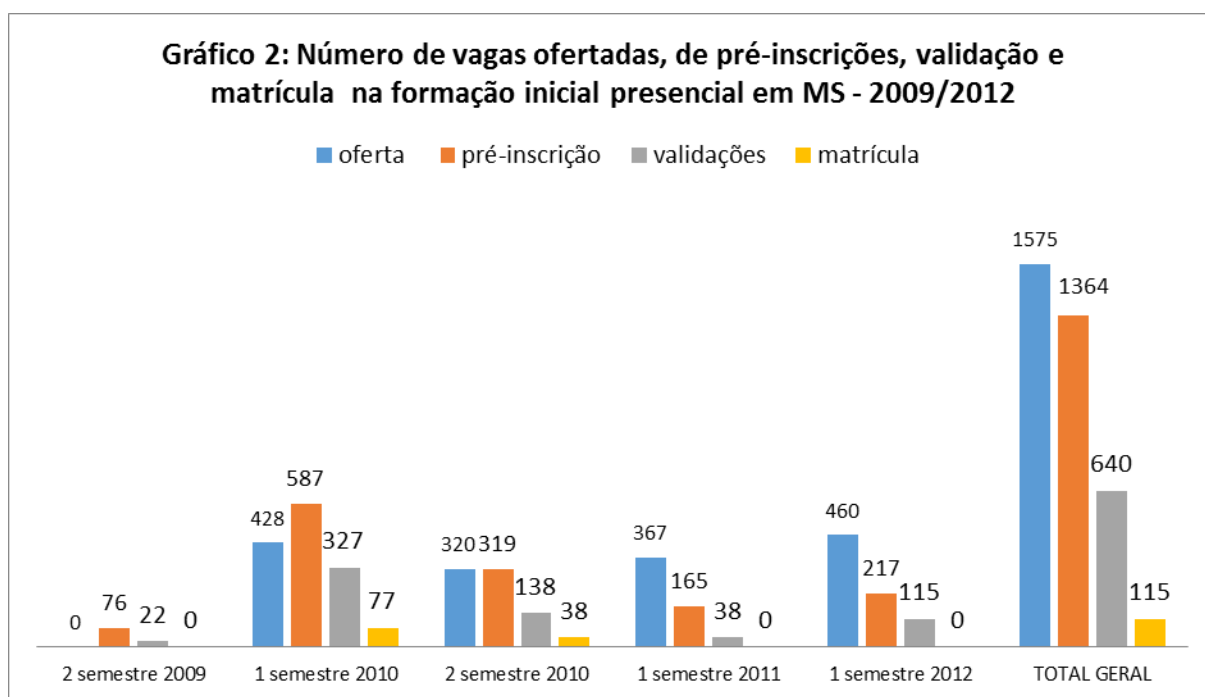
O Gráfico 1 mostra a flutuação com relação ao número de vagas ofertadas pelas IPES no período 2009-2011. Se comparamos o primeiro semestres de 2010 com o primeiro de 2011, registra-se um decréscimo de 16,96%, e essa tendência se manteve, embora aumentou a oferta de vagas no primeiro semestre de 2012.

No início, a procura pelos cursos foi maior que as vagas oferecidas, tanto no ano 2009 como no de 2010. Registraram-se, no segundo semestre de 2009, 1.437 pré-inscrições e no primeiro semestre de 2010, 2.898 pré-inscrições. Depois, contudo, o

número de pré-inscritos teve uma queda abrupta, foi de 319 no segundo semestre de 2010 e 334 no primeiro semestre de 2011.

O gráfico mostra ainda o número pequeno de matrículas efetivadas, sendo 77 no primeiro semestre do ano 2010 e 38 matrículas no segundo semestre de 2010, somando apenas 115 alunos matriculados somente nos cursos de formação inicial presencial. No momento da implementação do PARFOR as pré-inscrições superavam as vagas existentes, mas nos períodos posteriores esse fenômeno se reverte, e a oferta de vagas excede as pré-inscrições.

A seguir o Gráfico 2 mostra o número de vagas ofertadas, de pré-inscrições, de validações e de matrículas nos cursos regulares (existentes) e especiais de formação inicial de primeira e segunda licenciatura, na modalidade presencial, no período de 2009-2012. Em 2009, os cursos de formação inicial ofertados foram apenas na modalidade a distância mas não tiveram candidatos matriculados.



Fonte: CAPES/MEC, 2012

Os dados revelam que os professores procuraram o PARFOR, embora no momento da validação se reduziram consideravelmente o número de aspirantes e se observa que as matrículas sofrem um decréscimo ainda maior, visto que não atingem 10,0% do total das vagas ofertadas.

Ressalte-se que a única instituição que abriu turmas especiais no estado foi a UEMS, no primeiro semestre do ano de 2010: segunda licenciatura em Física, com 19 alunos matriculados e segunda licenciatura em Química, com 16 alunos matriculados^{iv}, ambos na cidade de Dourados. Além disso, ofertou a primeira licenciatura em Educação Física, na cidade de Jardim, com 33 alunos matriculados.

A mesma instituição de ensino superior, no segundo semestre do ano de 2010, ofertou 200 vagas distribuídas entre os cursos de Letras (Campo Grande), Espanhol (Dourados), Espanhol (Jardim) e Informática (Nova Andradina). Apesar dos esforços da mesma, somente se efetivou o curso de Informática, com uma turma de 38 alunos.

Nos anos de 2011 e 2012, a UEMS continuou a oferecer cursos de formação inicial de primeira e segunda licenciatura, mas não conseguiu atingir o número mínimo de inscritos previsto pelo PARFOR.

De acordo com a entrevista da Dirigente 3, do Fórum, o baixo índice de matrículas dos candidatos se explica pela falta de articulação e apoio da Secretaria de Educação de MS, dado que carece de uma política que permita efetivar a participação dos alunos nos cursos ofertados:

As universidades têm que atender a demanda do Estado, evidente que o Governo Federal chamou para isso, mas o Estado não queria dar nenhuma contrapartida, então aí sim o Estado de Mato Grosso do Sul manifestava que esses cursos tinham que ser nas férias, que tinham que ser a distância, nos finais de semana porque eles não tinham condições de liberar os professores, de providenciar transportes, enfim as mínimas condições de funcionamento. (DIRIGENTE 3/FÓRUM, 2012).

O estado de Mato Grosso do Sul não ofereceu as condições mínimas para a execução do PARFOR. Não liberou os docentes para frequentar as aulas, nem estipulou uma carga horária remunerada para tal atividade, não destinou os recursos necessários para oferecer os cursos presenciais, e as instituições de ensino superior assumiram a responsabilidade da oferta e manutenção dos mesmos, como fica evidenciado na fala da referida dirigente:

A Secretaria não se responsabilizou, então sobrou a responsabilidade toda para as universidades que oferecem cursos de finais de semana, na UEMS que os cursos eram presenciais a gente tentou de todas as formas viabilizar isso, mas por exemplo uma sexta-feira que um professor precisava de dispensa dependia da boa vontade do diretor porque a Secretaria não elaborou uma política para atender essa demanda. (DIRIGENTE 3).

Enfim, o PARFOR foi implantado no estado de Mato Grosso do Sul sem levar em consideração a verdadeira situação em termos de formação dos docentes que atuam na educação básica do estado e municípios. Resultado disso é que a oferta de cursos não

atende a demanda real, na medida em que a metodologia utilizada para realizar o diagnóstico não foi tecnicamente considerada adequada.

A política de formação é uma proposta impulsionada pela União para contribuir com a formação de docentes e resolver problemas de inadequação em relação à atuação docente em disciplinas para as quais não estão preparados. No caso de MS, teve uma alta aceitação por parte dos docentes.

A afirmação acima se confirma com os dados que revelam o importante número de docentes pré-inscritos. A política de formação do professores, induzida pelo governo nacional, no entanto, não contou com a participação e compromisso político do governo estadual. Decorre disso que o programa praticamente foi inviabilizado, dado que a unidade federativa não cumpriu com os preceitos de coparticipação previstos nos documentos de criação do PARFOR, que estipulava a necessidade de efetivar de maneira concreta as relações federativas.

Referências

- BAGGIO, R. C. **Federalismo no contexto da nova ordem global**: perspectivas de (re)formulação da federação brasileira. Curitiba: Juruá, 2010.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009**. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm>. Acesso em: 25 fev. 2013a.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 15 dez. 2012.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2013b.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 883, de 16 de setembro de 2009**. Estabelece as diretrizes nacionais para o funcionamento dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, criados pelo Decreto 6.755, de 29 de janeiro de 2009b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port883.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2013c.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 9, de 30 de junho de 2009. Institui o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 123, seção 1, 1 jul. 2009a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port_normt_09_300609.pdf>. Acesso em: 25

fev. 2013.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR [CAPES]. Acordo de Cooperação Técnica n. 009/2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 141, seção 3, p. 35-36, 27 jul. 2009b.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR [CAPES]. **Dados estatísticos (PARFOR)**. Brasília: Diretoria de Educação Básica Presencial [DEB]: 2012.

DIRIGENTE 1/CAPES. Entrevista realizada por Leandro Picoli Nucci. Campo Grande, 22 de setembro de 2012.

DIRIGENTE 2/UEMS. Entrevista realizada por Leandro Picoli Nucci. Campo Grande, 22 de setembro de 2012.

DIRIGENTE 3/FORUM. Entrevista realizada por Leandro Picoli Nucci. Campo Grande, 22 de setembro de 2012.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos: O breve século XX 1914-1991**. 2da. ed. São Paulo: Companhia Das Letras, 2000.

INEP. **Educacenso**. Brasília: 2012. Disponível em:

<<http://educacenso.inep.gov.br/Autenticacao/index>>. Acesso em 20 dez. 2012.

MATO GROSSO DO SUL. Governador do Estado. Decreto "p" n. 4.106, de 21 de outubro de 2009. Nomear os representantes dos órgãos e entidades abaixo relacionados para comporem o Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente em Mato Grosso do Sul - FÓRUM-MS. **Diário Oficial de Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, v. 31, nº 7568, p. 13, 22 out. 2009.

MATO GROSSO DO SUL. Governador do Estado. Decreto "p" n. 1.172, de 21 de março de 2011. Nomear os representantes dos órgãos e entidades abaixo relacionados para comporem o Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente em Mato Grosso do Sul - FÓRUM-MS. **Diário Oficial de Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, v. 33, n. 7915, p. 30, 25 mar. 2011.

NEVES, L. M. W. (Org.). **Direita para o social e esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil**. São Paulo: Xamã, 2010.

SCAFF, E. A. da S. Formação de professores da educação básica: avanços e desafios das políticas recentes. **Linhas Críticas**: revista da Faculdade de Educação da UnB, Brasília, v. 17, n. 34, p. 461-481, set./dez. 2011.

Capítulo XI

O modelo comunitário de Educação Superior

Luiz Carlos Lückmann

Considerações iniciais

O presente texto analisa o modelo comunitário de educação superior assim como este vem se configurando mais ao sul do país, em especial em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul, aprofundando o debate em torno do arcabouço jurídico-legal que o caracteriza e do papel político-social que exerce no contexto da educação brasileira. Pretende-se argumentar a partir da inferência de que as Instituições Comunitárias de Educação Superior (ICES) constituem modelo de educação superior diferenciado dos demais modelos contemplados pela legislação brasileira.

Segundo Machado (2009, p. 75), “Entende-se por Instituição Comunitária de Educação Superior aquela cuja criação é resultado: [...] da associação de esforços dos diversos segmentos sociais – desde o poder público local (municipal) a setores organizados da sociedade civil – preocupados em alavancar o desenvolvimento socioeconômico e cultural de suas comunidades, situadas em regiões pouco atendidas pelos poderes públicos Estaduais e Federais, no que ao ensino superior se refere.”

Duas diferenças são marcantes no modelo comunitário de educação superior, se comparado a outros modelos. A primeira diz respeito ao processo de institucionalização pelo qual essas as instituições passaram. As ICES constituíram-se a partir de uma configuração jurídica cuja natureza é diversa da configuração jurídica das instituições públicas estatais, ou das instituições privadas, em seu sentido estrito. Elas nasceram de iniciativas que partiram da sociedade civil, não do Estado. Reivindicam para si o *status* de instituições públicas não estatais. A segunda diferença encontra-se no papel que estas instituições vêm desempenhando no processo de interiorização da educação superior.

As ICES instalaram-se estrategicamente em regiões distantes dos grandes centros urbanos com dois desafios: o de democratizar o acesso ao ensino superior e o de participar do processo de desenvolvimento social das comunidades de seu entorno.

O reconhecimento a este trabalho pelo Estado veio com a aprovação da Lei nº 12.881, de 12 de dezembro de 2013 (BRASIL, 2013a), cujo teor confere às instituições comunitárias um novo marco legal, definindo-as e qualificando-as enquanto instituições diferenciadas dos demais modelos consubstanciados na legislação em vigor.

As ICES Constituem uma experiência não tão recente na história da educação superior brasileira. Foram criadas entre os anos de 1940 e 1970 do século passado, no contexto da ideologia do Estado desenvolvimentista, consolidando-se nos anos de 1990, em sua maioria, como universidades. Embora existam instituições dessa natureza semelhantes em outros estados, é no RS e em SC que se apresentam com características mais próximas ao modelo comunitário.

No RS, as ICES constituem o maior sistema de educação superior do Estado. Associam-se ao Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG), criado em 1996. São nove instituições, em sua maioria universidades, localizadas estrategicamente no interior do Estado: Universidade de Cruz Alta – UNICRUZ; Universidade de Caxias do Sul – UCS; Universidade da Região da Campanha – URCAMP; Universidade de Passo Fundo – UPF; Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ; Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai – URI; Centro Universitário Univates – UNIVATES; Centro Universitário Feevale – FEEVALE.

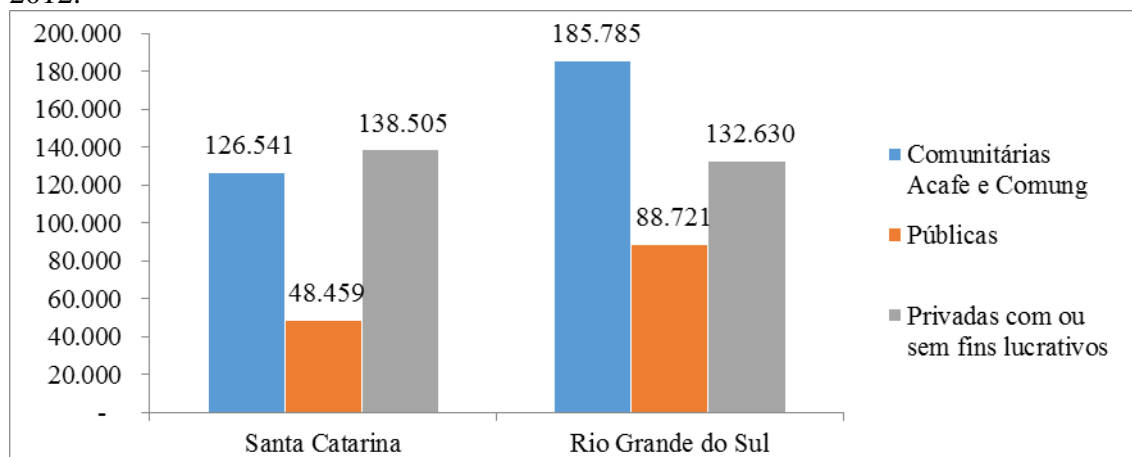
Em SC as ICES são representadas pela Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE), fundada em 1974. O modelo catarinense congrega 13 instituições, também distribuídas estrategicamente por todo o interior do Estado. São elas: Universidade Regional de Blumenau – FURB; Centro Universitário Barriga Verde – UNIBAVE; Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC; Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI; Universidade do Contestado – UnC; Universidade Comunitária Regional de Chapecó – UNOCHAPECÓ; Universidade do Alto Vale do Rio do Peixe – UNIARP; Centro Universitário de Brusque – UNIFEBE; Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí – UNIDAVI; Universidade do Planalto Catarinense – UNIPLAC; Universidade da Região de Joinville – UNIVILE; Universidade do Oeste de Santa Catarina – UNOESC; Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL.

No RS, as ICES constituíram-se a partir de necessidades da sociedade civil representada por associações, entidades e poder público. Em SC, somaram-se às iniciativas da sociedade civil a forte presença do poder público local. As ICES gaúchas e catarinenses formam hoje um dos maiores sistemas de educação superior do sul do país, com 22 instituições de ensino superior, em sua maioria, universidades.

Nesses dois estados, as 214 IES cadastradas no MEC em 2012 (INEP, 2014) matricularam 720.641 estudantes, dos quais 312.326 são oriundos de instituições

comunitárias integradas à ACAFE e ao COMUNG, 137.180 de instituições públicas e 271.135 de instituições privadas. É o que mostra o extrato dos microdados do INEP 2012, no Gráfico 1.

Gráfico 1: Total de matrículas no ensino de graduação no RS e SC, por segmento, em 2012.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Censo da Educação Superior 2012.

As ICES desses dois estados, como demonstrado no gráfico, detêm 43,34% do total das matrículas de estudantes da graduação. Em SC, esse percentual é de 40,36%; no RS, 45,63%. Este cenário aponta para uma evidência e uma necessidade: a evidência da consolidação do modelo comunitário de educação superior; e a necessidade de se aprofundar o debate social e jurídico que o próprio modelo suscita.

As instituições comunitárias no contexto da legislação

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), em seu artigo 19, classifica as Instituições de ensino, em seus diferentes níveis, como sendo públicas, “assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público”, e privadas, “assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado”. A mesma Lei, no artigo 20, tipifica as instituições privadas de ensino como sendo particulares, em seu sentido estrito, comunitárias, confessionais e filantrópicas.

Como se observa, a legislação educacional reconhece haver diferenças entre as instituições do segmento privado, contudo tais diferenças limitam-se à natureza de sua constituição jurídica e aos fins que cada uma delas dá aos seus resultados econômicos. Assim, as instituições particulares em sentido estrito “são instituídas e mantidas por

uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado” (LDB, art. 20, inciso I). Possuem caráter empresarial, visam acumulação de capital e destinam seus lucros assim como lhes convém.

Já as instituições comunitárias “são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade” (LDB, art. 20, inciso II). São oriundas de iniciativas de associações comunitárias, ou do poder público local. Enquanto tal, possuem profunda vinculação com as regiões de sua abrangência. Não se submetem a interesses empresariais, destinando seus resultados financeiros nas suas finalidades educativas.

As instituições confessionais, por sua vez, “são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas [...]”. Possuem missão e fins voltados a credos religiosos. Assim como as instituições comunitárias, não visam lucro e destinam seus resultados às atividades-fim. Por último, as filantrópicas são instituições que operam “na forma da lei” (LDB, art. 20, inciso III).

Embora a LDB conceba as instituições comunitárias de ensino como sendo um subtipo de instituição privada, os argumentos arrolados a seguir irão numa outra direção: pretende-se mostrar que as instituições comunitárias, em específico, as de educação superior, não são, pela sua natureza jurídica e social, instituições privadas, assim como também não são instituições públicas, em seu sentido estrito; elas são um modelo de educação “[...] distinto do modelo público estatal e do modelo privado, configurando-se como um modelo público não-estatal” (SCHMIDT, 2008, p. 56).

Esta ideia esteve presente no embate que resultou na aprovação da Lei 12.881/2013 (BRASIL, 2013a), que vem sendo chamada de Lei das Comunitárias. O artigo 1º elenca um conjunto de características que permite inferir que as ICES são instituições públicas não estatais, portanto, diferenciadas de outros modelos tradicionais assentados no ultrapassado dualismo que comporta apenas duas configurações institucionais, a representada pelas instituições públicas estatais e a representada pelas instituições privadas. No referido artigo, lê-se:

As Instituições Comunitárias de Educação Superior são organizações da sociedade civil brasileira que possuem, cumulativamente, as seguintes características:

- I - estão constituídas na forma de associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado, inclusive as instituídas pelo poder público;
- II - patrimônio pertencente a entidades da sociedade civil e/ou poder público;
- III - sem fins lucrativos, assim entendidas as que observam, cumulativamente, os seguintes requisitos:
 - a) não distribuem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título;
 - b) aplicam integralmente no País os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;
 - c) mantêm escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão;
- IV - transparência administrativa, nos termos dos artigos 3º e 4º;
- V - destinação do patrimônio, em caso de extinção, a uma instituição pública ou congênere.

Ao reconhecer tais características, a Lei consagra o caráter público não estatal reivindicado pelas instituições comunitárias, admitindo a existência de um novo modelo de educação superior diferenciado, em sua natureza e configuração, de outros modelos jurídicos existentes no país. Nesse sentido, pode-se dizer que a Lei nº 12.881/2013 representou um avanço, pondo fim a algumas contradições de ordem conceitual e legal que serão analisadas mais à frente.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), de forma inovadora, inaugurou o regime de cooperação na execução de políticas sociais entre Estado e sociedade civil nas áreas da saúde (art. 197), da assistência social (art. 204), da educação (art. 205), da cultura (art. 216), do desporto (art. 217); da preservação do meio ambiente (art. 225) e da comunicação social (art. 223). Para regulamentar a execução de tais serviços, criaram-se duas leis inspiradas na reforma do Estado brasileiro: a Lei nº 9.637/98, chamada de Lei das Organizações Sociais (BRASIL, 1998) e a Lei nº 9.790/99, chamada de Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (BRASIL, 1999). As OS e as OSCIP compõem o chamado Terceiro Setor, um conjunto de organizações de natureza jurídica privada, sem fins lucrativos e de interesse público.

As OS são “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde” (art. 1º). Recebem a outorga do Estado. Para Richter e Leidens (2009, p. 49),

Organizações Sociais são, portanto, entidades de direito privado, não criadas pelo Estado, não classificadas pelo ordenamento jurídico como mercantis, e que tenham por objetivo a execução de atividades voltadas à saúde, à cultura, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico e à preservação do meio ambiente, atividades estas qualificadas como não-exclusivas do Estado.

Já as OSCIP são credenciadas pelo Estado como entidades jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham, pelo menos, uma entre as diversas finalidades apontadas no artigo 3º da Lei, uma delas a de “promoção gratuita da educação” (Art. 3º, inciso III).

Como se observa, embora as organizações do Terceiro Setor prestem serviços públicos à sociedade, não podem ser consideradas como sendo organizações estatais. Por outro lado, também não se identificam com organizações cujos fins sejam exclusivamente econômicos, uma vez que suas atividades não têm por finalidade o lucro. Para Pegoraro (2013, p. 42), “parece claro que a ideia de terceiro setor tem a ver com organizações privadas, porém com objetivos públicos, ocupando, pelo menos em tese, uma posição intermediária que lhes permita prestar serviços de interesse social sem as limitações da burocracia estatal, nem sempre evitáveis, e as ambições do mercado, muitas vezes, inaceitáveis”.

Diante desse contexto jurídico, como ficam as ICES? São elas organizações do Terceiro Setor? Pretende-se argumentar que o Terceiro Setor, pela sua legislação e pelas características das organizações a ele vinculadas, apresenta-se como modelo jurídico impróprio ao modelo das ICES, dada a natureza pública de sua constituição e a finalidade que cumprem junto às comunidades onde se inserem. Segundo Richter e Leidens (2009, p. 53), “[...] existem entidades da sociedade civil, em especial as comunitárias, que atuam na execução de serviços sociais, mas que não se enquadram nos marcos legais existentes, razão pela qual são tratadas como se integrassem o mercado, ou seja, com finalidade lucrativa, o que representa uma grave incongruência à luz da Constituição Federal”.

No entender dos autores, essas instituições “[...] a rigor não são albergadas nem pela legislação que dispõe sobre as Organizações Sociais, nem pela legislação que trata das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público” (RICHTER; LEIDENS, 2009, p. 52). Argumentam que as OS acabam substituindo o Estado na execução dos serviços sociais, o que não ocorre com as entidades comunitárias. Estas “[...] atuam em

nome próprio desde a origem, ou seja, não são criadas para substituir o Estado, mas para ajudá-lo no atendimento do interesse público, notadamente no campo social” (RICHTER; LEIDENS, 2009, p. 52).

As ICES não são amparadas, muito menos, pela legislação que trata das OSCIP. A Lei que regulamenta tais organizações (Lei nº 9.790/99), prescreve, em seu art. 3º, inciso II, um conjunto de atividades não condizentes com as atividades realizadas pelas ICES, como por exemplo, “[...] a promoção gratuita da educação [...] e a promoção gratuita da saúde. [...]” Há também diferenças entre as ICES e as OSCIP no que diz respeito à sua forma de gestão, à composição de seus conselhos, ao vínculo jurídico com o poder público, ao fomento, entre outras.

Entre o Terceiro Setor e as ICES há, portanto, diferenças fundamentais. Schmidt e Campis (2009, p. 30) apontam algumas delas:

- a) envergadura organizacional:* as instituições comunitárias têm, via de regra, envergadura bem maior. Universidades, escolas, hospitais são grandes organizações, com dezenas, centenas, ou milhares de funcionários, que atendem a grandes contingentes de usuários; por outro lado, boa parte das organizações do terceiro setor tem poucos funcionários e atende a um número restrito de pessoas;
- b) adesão voluntária x trabalho profissional:* a adesão voluntária é uma característica fundamental de boa parte das organizações do terceiro setor, de modo que o vínculo com o cidadão com a organização mantém-se com base nessa premissa; já as instituições comunitárias são organizações profissionalizadas, com funcionários contratados segundo as leis trabalhistas;
- c) pluralidade e amplitude da participação da comunidade regional:* boa parte das organizações do terceiro setor é composta por um pequeno número de componentes; as instituições comunitárias são formadas por vários segmentos sociais, onde deriva seu caráter de pluralidade;
- d) doações voluntárias x cobrança pelos serviços:* enquanto boa parte das ações do terceiro setor é viabilizada por doações de pessoas físicas e jurídicas, as comunitárias sustentam-se através da cobrança dos serviços que prestam aos usuários.

Este conjunto de características constitui, portanto, a identidade das instituições comunitárias. São características próprias, diferentes dos demais modelos jurídicos previstos na legislação.

Como registra a história, as ICES foram criadas a partir de iniciativas de associações comunitárias da sociedade civil, ou mesmo do poder público local, com o objetivo de prover educação superior em regiões distantes dos grandes centros, até então desassistidas pelo Estado. Seu processo de institucionalização e de implantação deu-se autonomamente, sem a tutela do Estado. Frantz e Silva (2002, p. 34) foram precisos ao reconhecer essas instituições “[...] como uma iniciativa que não nasce no núcleo do poder *público-estatal*, mas na sua periferia, como expressão de vozes e vontades que querem se fazer ouvir e participar da construção de um espaço de educação socialmente mais amplo e democrático”.

A caminhada empreendida pelas ICES até o momento, por si só, permite afirmar ser este um modelo de educação superior único na história da educação brasileira. Pela sua natureza e pelas suas características, essas instituições possuem uma dimensão pública não encontrada em outros modelos institucionais, sejam eles de natureza pública estatal, sejam de natureza privada em seu sentido estrito.

Para argumentar nessa direção, é preciso colocar em discussão o conceito do que vem a ser o *público*, no sentido de desconstruir a velha ideia de que o público tem a ver com o Estado e o privado com o mercado. O conceito de *público* é um desses conceitos que poderíamos chamar de polissêmicos, pois comportam vários sentidos. Pode-se referir-se ao público no sentido estatal, como se pode atribuir a ele uma dimensão não estatal, ou para além do estritamente estatal. Deseja-se aqui discuti-lo no contexto de um novo projeto de Estado que vem sendo gestado nos últimos anos, não mais polarizado na ultrapassada dicotomia público/privado, ou dimensionado entre mínimo/máximo (SCHMIDT, 2010, p. 10). Nesse novo projeto de Estado, a sociedade civil deixa de ser refém das políticas e ações do Estado e passa a exercer um papel de protagonismo. A “coisa pública” deixa de ser exclusividade do Estado e passa a ser compartilhada com a sociedade civil.

O conceito de público associado a esse novo projeto de Estado vincula-se, portanto, à ideia do que vem chamando-se nos últimos anos de *público não-estatal*. A categoria do *público não estatal* constitui elemento marcante da identidade que vem sendo construída pelas ICES ao longo dos últimos anos. Está presente no núcleo de todos os seus documentos oficiais (SCHMIDT, 2010). Também serviu de argumento no processo de discussão e formulação do novo marco legal dessas instituições,

consubstanciado na Lei nº 12.881, de 12 de dezembro de 2013, que vem sendo chamada de Lei das Comunitárias.

Até então, as ICES vinham sendo tratadas pela legislação educacional brasileira como organizações educacionais privadas, em seu sentido estrito, sem considerar o papel público-comunitário que essas instituições exercem junto às regiões de seu entorno. As ICES não atuam com o objetivo do lucro, como se fossem organizações do mercado, como outras quaisquer. Esta é uma visão reducionista e estreita do sentido e significado da categoria do *público*, incapaz de dimensionar o que essas instituições representam junto às comunidades do seu entorno, do ponto de vista de sua relevância social-comunitária.

Pelas suas características, o conceito de *público* atribuído às ICES certamente não é o conceito de público que comumente é atribuído às instituições públicas estatais de educação superior. As ICES possuem as características do *público* em seu sentido *lato*, aquele que concebe o *público* enquanto espaço social e coletivo construído por outra esfera pública, a esfera pública *não estatal*. Para Schmidt (2008, p. 46), “na Filosofia, nas Ciências Sociais e na linguagem política a distinção entre o estatal e o público tornou-se largamente aceita, no sentido de que o público é mais amplo que o estatal, que a esfera estatal é apenas uma parte do público”.

Por razões de cultura política e por conta da legislação infraconstitucional e os atos administrativos em geral, o conceito de *público* geralmente vem associado ao conceito de *público estatal*, ou seja, àquilo que compete exclusivamente ao Estado, excluindo-se a participação da sociedade civil (LAZZARI, KOEHNTOPP e SCHMIDT, 2009). Este conceito se atrela a uma ideia de Estado interventor, centralizador e regulador, modelo de organização política e econômica exaurido. Contrapondo-se a esta concepção de público e a esta ideia de Estado, Santos (2002, p. 59), em seu texto *Reinventar a Democracia*, escreve: “[...] está a emergir uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais e globais”.

Essa nova forma de organização política possibilita que a sociedade civil atue de forma cooperada com o Estado, impedindo que interesses meramente privados e mercadológicos se apropriem de parcelas significativas do poder do Estado, tomando o lugar do espaço público (SOUSA, 2013). No novo paradigma emergente, o Estado passa a assumir outro papel, o de compartilhar demandas sociais com a sociedade civil.

Nesse paradigma, o conceito de *público estatal* cede lugar à categoria do *público não estatal*, associado à ideia de compartilhamento, de cooperação.

O alargamento do que significa o *público* evita visões simplificadoras, como aquela que vincula o *público* exclusivamente com a ideia de Estado, considerando-se tudo o mais como sendo da esfera do privado. Nessa lógica, o *público* torna-se monopólio do Estado e o privado, monopólio do mercado. Para Schmidt e Campis (2009, p. 18),

O público manifesta-se em duas modalidades: público estatal e público não-estatal. O estatal, por definição, tem (deve ter) finalidades exclusivamente públicas. Todavia, o público é mais abrangente que o estatal. [...] Em sociedades complexas e pluralistas, além dos entes estatais, o público inclui uma gama de organizações e instituições que prestam serviços de interesse coletivo, ou seja, são públicas não-estatais.

As ICES fazem parte dessa gama de instituições comprometidas com a educação superior, na medida em que atuam em complementaridade às responsabilidades do Estado. Elas representam o esforço da sociedade civil na construção de um novo espaço público, no sentido da ampliação do espaço do Estado, portanto, somando-se a este. A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal do Brasil (BRASIL, 2013b), ao analisar o Projeto de Lei que deu origem ao novo marco regulatório das ICES, reforça esta mesma concepção de *público*, argumentando:

O que se pretende aqui é chamar a atenção para o fato de que a compreensão do termo público é mais ampla do que a recoberta pelo termo estatal. Pode-se dizer que estatal é apenas uma das formas assumidas pelo público. Existe também o público não estatal, que compreende, por exemplo, as organizações da sociedade civil voltadas à prestação de serviços públicos, sem fins lucrativos e com características próprias de ente público. Essa categoria está implícita na lógica da Constituição, ao prever a indispensável cooperação de organizações de direito privado, sem fins lucrativos, na prestação de serviços públicos. Não obstante essa diferenciação constitucional, tanto na legislação infraconstitucional quanto na cultura político-administrativa do País prevalece em grande parte a dicotomia público versus privado.

As ICES apresentam características peculiares às características das instituições públicas e privadas: são criadas por iniciativa de organizações da sociedade civil e constituídas legalmente sob a forma de fundação ou de associação de direito privado;

atuam seguindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência; não se subordinam a interesses empresariais; não visam, nem distribuem lucros, uma vez que eventuais resultados econômicos são reinvestidos na própria instituição; seu patrimônio não é propriedade de particulares e, em caso de encerramento, é destinado a instituição congênere; praticam gestão democrática e transparente, com a participação de representantes da comunidade interna e de diferentes segmentos da sociedade civil em seus órgãos deliberativos; os dirigentes são da própria instituição, eleitos pela comunidade acadêmica e por representantes da comunidade regional; prestam contas à sociedade e ao poder público; possuem profunda ligação com a população e a região, participando do desenvolvimento regional (SCHMIDT; CAMPIS, 2009; FRANTZ; SILVA, 2002).

Como se observa, as ICES possuem as características do *público* enquanto espaço social e coletivo construído pela esfera comunitária. A dimensão do *público* por elas reivindicado é, portanto, maior que o *público* representado pelo Estado. Não são de natureza pública estatal, muito menos de natureza privada; são instituições públicas de natureza jurídica *não estatal* (RICHTER; LEIDENS, 2009; SCHMIDT; CAMPIS, 2009; LEAL, 2009).

Um modelo descentralizado de educação superior

O compromisso com a democratização do acesso à educação superior em regiões distantes dos grandes centros, somado ao desafio de participar do processo de desenvolvimento social das comunidades de seu entorno, constituem uma marca comum a todas as ICES. (LIMA, 2009, p. 95). Essas instituições foram criadas a partir de iniciativas da sociedade civil, e muitas vezes em parceria com o poder público local, com o objetivo de preencher a lacuna deixada pelo Estado no processo de interiorização da educação superior. Segundo Frantz e Silva (2002, p. 82),

[...] a ausência de uma ação mais efetiva do Estado, junto às populações de determinados espaços geográficos, distantes dos grandes centros urbanos, e em consequência, com menos poder de pressão ou reivindicação, porém, conscientes da importância, da necessidade e carentes de ensino superior, fez surgir organizações alternativas, a partir de lideranças e grupos sociais articulados entre si, com a finalidade de promover as atividades de formação de recursos humanos, de produção intelectual e de

atividades de qualificação científica, necessárias ao desenvolvimento das regiões.

As ICES instalaram-se estrategicamente em espaços geográficos distantes dos grandes centros urbanos com dois desafios: o de democratizar o acesso ao ensino superior e o de participar do processo de desenvolvimento social das comunidades de seu entorno. Tais desafios estão presentes nos planos de desenvolvimento, nos projetos pedagógicos, nos programas de pesquisa e de extensão dessas instituições.

Diversamente do modelo comunitário, a universidade pública de origem estatal expandiu-se junto aos grandes centros urbanos, produzindo assimetrias regionais desfavoráveis ao desenvolvimento equilibrado, tão desejado pela sociedade brasileira. O sistema público estatal apresenta-se como um modelo diverso na sua estratégia, na sua missão e em suas finalidades. Enquanto as ICES criam suas estratégias, focam sua missão e orientam suas finalidades tendo o local/regional como universo do seu ‘que fazer’ universitário, o modelo público estatal de universidade concentra seu foco nas questões nacionais.

Há, portanto, uma questão conceitual subjacente ao modelo comunitário de educação superior que o distingue de outros modelos. Enquanto as universidades públicas estatais são instituições sociais criadas e mantidas pelo Estado para desenvolver ensino, pesquisa e extensão numa perspectiva de país, as ICES são instituições sociais comunitárias criadas pela sociedade civil para atender à mesma missão, porém, numa outra perspectiva, a perspectiva regional, e com outro desafio, o de interiorizar a educação superior.

Olhando o mapa da educação superior pública estatal dos dois últimos estados do sul do país, observa-se que em SC esta se concentra na capital, com uma universidade federal e outra estadual; apenas uma universidade federal, tardiamente implantada, localiza-se no interior do Estado. Já o RS é um dos estados da federação mais bem servidos de educação superior pública, contudo, está ausente em regiões interioranas, como é o caso do norte do Estado.

Observando o mesmo mapa, agora o das instituições comunitárias, observa-se que estas ocuparam exatamente os espaços ‘vazios’ deixados pelo Estado na questão da provisão de educação superior pública. Este fato leva a inferir que a configuração espaço-regional da educação superior nesses dois estados não se deu de forma aleatória. Para Lückmann (2009, p. 384), o processo de interiorização das ICES “[...] não

aconteceu por conveniência ou por interesse deste ou daquele município, mas pela opção estratégica de acreditar-se que seria possível a existência de universidades que ultrapassassem os limites geográficos de uma cidade e estivessem inseridas no contexto de uma região, a serviço de seu desenvolvimento”.

A importância das ICES no processo de expansão da educação superior para além dos grandes centros, contudo, não tem sido argumento suficiente a ponto de sensibilizar o Estado na questão das políticas educacionais, em especial aquelas que regulamentam a distribuição de recursos públicos. As universidades comunitárias são sistematicamente alijadas do financiamento público pelo fato de serem tratadas pela legislação como sendo instituições privadas. Com isso, não conseguem avançar na pesquisa e na pós-graduação, passos necessários para se consolidarem enquanto universidades.

A Lei das Comunitárias representa um avanço nessa direção, na medida em que o Estado passa a reconhecer o caráter público das ICES, expresso na sua inserção comunitária e no esforço coletivo de propiciar o acesso à educação superior a comunidades interioranas do país.

Considerações finais

As ICES constituem um modelo de educação superior exitoso e único no país, não somente pelas características que as distinguem de outros modelos, como também pelo que elas representam junto às comunidades interioranas do ponto de vista da democratização do acesso ao ensino superior. São, portanto, instituições sociais comunitárias, de natureza pública não estatal, concebidas e estruturadas para atuar em regiões distantes dos grandes centros, geralmente desassistidas pelo Estado.

Numa época em que a educação superior cada vez mais se internacionaliza e se submete às recomendações de organismos multilaterais (SGUISSARDI, 2009), as ICES representam uma perspectiva nova e concreta de futuro, pois pautam-se por outros valores e fins, mais focados na atuação local/regional.

Por muitos anos, essas instituições passaram ao largo das políticas educacionais, muitas delas contaminadas por uma legislação restritiva a modelos institucionais que ousassem fugir da velha dicotomia público/privado. A dimensão do *público* construída pelo modelo comunitário de educação superior extrapola a dimensão do público estatal e/ou privado imposto pela legislação brasileira. É preciso, portanto, incluir o modelo

comunitário de educação superior no âmbito das políticas públicas, em pé de igualdade com as demais instituições que atuam na esfera pública.

A Lei das Comunitárias produziu avanços significativos, não somente do ponto de vista jurídico-legal, como também do ponto de vista conceitual. Finalmente, a legislação educacional brasileira reconhece serem as ICES um modelo único e diferenciado de educação superior, descentralizado, regionalizado e comprometido com as comunidades interioranas do país. Portanto, um modelo distinto dos modelos convencionais até então existentes, removendo-se contradições e imprecisões conceituais colocadas pela própria legislação.

O modelo comunitário de educação superior certamente servirá de inspiração às políticas educacionais a serem formuladas de ora em diante. Para isso, o Estado precisa construir as condições políticas de uma presença mais orgânica junto às instituições comunitárias, caso contrário, corre-se o risco de vermos uma experiência bem sucedida de educação superior se perder com o tempo. A Lei das Comunitárias constitui-se em passo importante nessa direção.

REFERÊNCIAS

BRASIL. (2014). *Constituição*. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 out. 2014.

_____. (2014). Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

_____. (2014). Lei nº 9.637, de 18 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 19 mai. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

_____. (2014) Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 24 mar. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

_____. (2014). Lei nº 12.881, de 12 de novembro de 2013. Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 13 nov. 2013. 2013a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12881.htm>. Acesso em: 30 out. 2014.

_____. (2014). Congresso. Senado. Parecer nº 1.124, de 18 de outubro de 2013. Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior – ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Brasília, DF, 18 out. 2013. 2013b. Disponível em: <www.senado.gov.br/atividade/materia/getTexto.asp?t=137652>. Acesso em: 17 fev. 2014.

FRANTZ, W.; SILVA, E. W. (2002). *As funções sociais da universidade: o papel da extensão e a questão das comunitárias*. Ijuí, RS: Unijuí,.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. (2014). *Censo da Educação Superior de 2012*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

LAZZARI, N. J.; KOEHNTOPP, P. I.; SCHMIDT, J. P. (2009). Apresentação. In: SCHMIDT, J. P. (org.). *Instituições comunitárias: instituições públicas não-estatais*. Santa Cruz: Edunisc, p. 11-13.

LEAL, R. G. (2009). Variações densificatórias do espaço público não-estatal enquanto modelo de democracia deliberativa no Brasil. In: SCHMIDT, J. P. (org.). *Instituições comunitárias: instituições públicas não-estatais*. Santa Cruz: Edunisc, p. 131-152.

LIMA, L.G. (2009). Contribuições das Instituições de Educação Superior da Associação Catarinense de Fundações Educacionais a Santa Catarina e ao Brasil. In: SCHMIDT, J. P. (org.). *Instituições comunitárias: instituições públicas não-estatais*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 93-107.

LÜCKMANN, L. C. (2009). Universidade do Oeste de Santa Catarina: sua inserção no processo de desenvolvimento regional. In: SCHMIDT, J. P. (org.). *Instituições comunitárias: instituições públicas não-estatais*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 381-387.

MACHADO, A. M.. (2009). Universidades comunitárias: um modelo brasileiro para interiorizar a educação superior. In: SCHMIDT, J. P. (org.). *Instituições comunitárias: instituições públicas não-estatais*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 74-92.

PEGORARO, L. (2013). *Terceiro Setor na educação superior brasileira*. Campinas: Leitura Crítica.

RICHTER, L. E.; LEIDENS, L. V. (2009). O marco legal do terceiro setor e sua (in)compatibilidade com as instituições comunitárias. In: SCHMIDT, J. P. (org.). *Instituições comunitárias: instituições públicas não-estatais*. Santa Cruz: Edunisc, p. 38-55.

SANTOS, B. de S. (2002). Reinventar a Democracia. In: *Cadernos Democráticos*. Lisboa: Gradiva.

SCHMIDT, J. P.; CAMPIS, L. A. C. (2009). As instituições comunitárias e o novo marco jurídico do público não-estatal. In: SCHMIDT, J. P. (org.). *Instituições comunitárias: instituições públicas não-estatais*. Santa Cruz: Edunisc, p. 17-37.

SCHMIDT, J. P. (2010). O comunitário em tempos de público não estatal. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v. 15, n. 1, mar. p. 9-40.

_____. (2008). O caráter público não-estatal da universidade comunitária: aspectos conceituais e jurídicos. *Revista do Direito*. Santa Cruz: UNISC, nº 29, jan/jun, p. 44-66.

SGUISSARDI, V. (org.). (2009). *Universidade brasileira no século XXI*. São Paulo: Cortez.

SOUSA, K. L. de O. (2013). *Educação superior, uma luz sobre políticas de avaliação*. Capivari, SP: Editora EME.

Terceira Parte: Perspectivas mercadológicas na produção de conhecimento

Capítulo XII

A produção do conhecimento na expansão da educação superior no Brasil

Regina Maria Michelotto
Catarina Almeida Santos
Afrânio Mendes Catani

A Rede de pesquisas UNIVERSITAS, ligada ao Grupo de Trabalho 11 (GT 11), Política de Educação Superior, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), organizou um novo projeto³² para avaliar as políticas da expansão da Educação Superior que vêm ocorrendo no Brasil, desde a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB de 1996) até o prazo para a implantação do novo Plano Nacional da Educação (PNE), previsto para 2011. Propõe-se, assim, “a um só tempo, discutir as novas ordenações políticas, econômicas e sociais que têm afetado a universidade, para aprofundar um de seus aspectos: as políticas de expansão do sistema de Educação Superior” (Rede UNIVERSITAS/BR, 2009, p. 3). A Rede, nessa nova investigação, conta com aproximadamente uma centena de pesquisadores e com a ampliação de sua própria coordenação, agora composta pela Professora Deise Mancebo (UERJ), como coordenadora geral, e pelos Professores Marília Morosini (PUCRS) e João Ferreira de Oliveira (UFG).

Dada a amplitude da investigação, optou-se por dividi-la em seis subtemas: Subprojeto 1 – Financiamento na expansão da educação superior; Subprojeto 2 – Organização institucional e acadêmica na expansão da educação superior; Subprojeto 3 – Avaliação na expansão da educação superior; Subprojeto 4 – Trabalho docente na expansão da educação superior; Subprojeto 5 – Acesso e permanência na expansão da educação superior; Subprojeto 6 – A produção do conhecimento no contexto das políticas de expansão da educação superior no Brasil Pós - LDB/1996.

A pesquisa tem recebido apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), tanto em seu projeto mais amplo quanto nos subprojetos dele decorrentes, bem como de outras agências regionais de fomento à pesquisa.

³² Projeto integrado “Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil Pós-LDB”, 2009.

O presente artigo é fruto de uma das tarefas realizadas por dezessete pesquisadores, de diferentes instituições de ensino superior brasileiras, que compõem o subprojeto número 6, “A produção do conhecimento no contexto das políticas de expansão da educação superior no Brasil Pós - LDB/1996”.

Para um levantamento da produção do conhecimento no contexto da expansão da Educação Superior, que vem ocorrendo no Brasil, publicado em periódicos bem avaliados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), foram escolhidos aqueles definidos nas categorias Qualis Educação A1 e A2, num total de oito revistas. Nestas, foram selecionados artigos que se referiam à Educação Superior, produção do conhecimento e qualidade, levando em conta o processo de grande expansão que vem ocorrendo no período demarcado (1996 – 2011).

Optou-se, neste artigo, por trabalhar com os textos encontrados na revista *Educação & Sociedade*, publicada pelo Centro de Estudos Educação e Sociedade – (CEDES), periódico no qual há um número maior de artigos acerca do tema do subprojeto 6, em um total de vinte e nove (29).

O quadro a seguir registra a relação dos periódicos consultados, o total de textos pesquisados, bem como o número de artigos selecionados referentes às temáticas em análise.

Tabela1 – Lista dos periódicos pesquisados e nº de artigos consultados e selecionados

Periódico	Total de artigos consultados	Total de artigos selecionados
Cadernos de Pesquisa	395	3
RBE – Revista Brasileira de Educação	438	7
Revista Pro-Posições	479	12
Revista Educação e Pesquisa	285	1
Cadernos Cedes	262	8
Educar em Revista	413	6
Revista Educação e Sociedade	603	29
Revista Avaliação	126	9
TOTAL	3.001	75

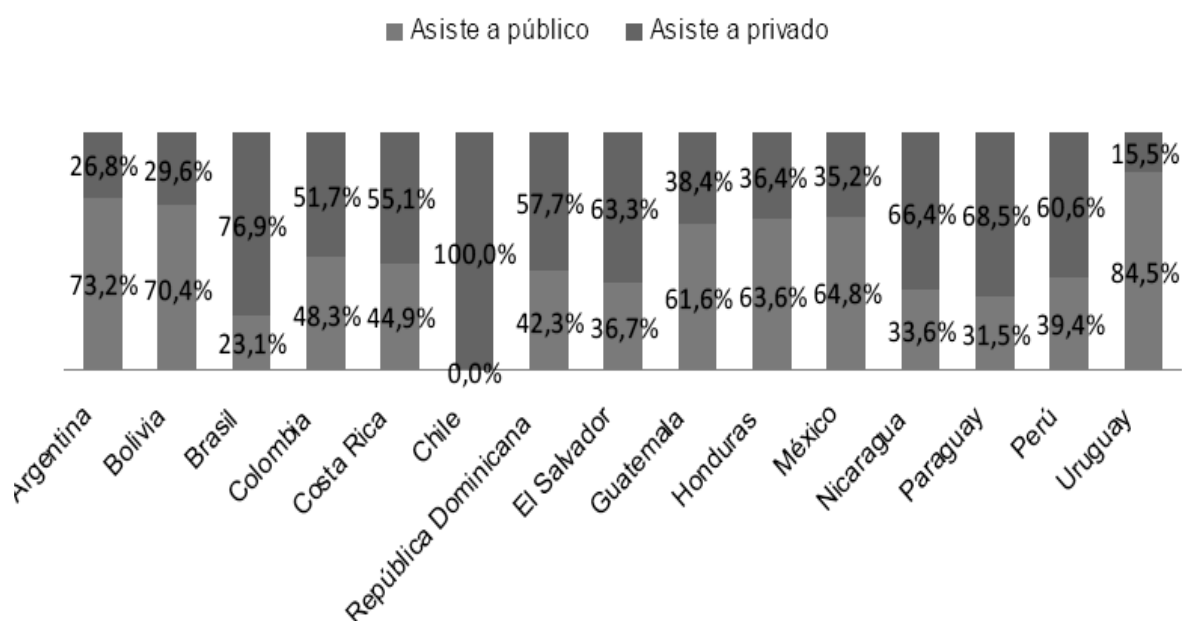
Fonte: Banco de Dados do Subprojeto 6 da Rede UNIVERSITAS/Br.

Inicialmente convém destacar que a expansão da Educação Superior no Brasil vem sendo marcada por um crescente processo de privatização. No princípio da década de 1960, o país apresentava um número maior de instituições públicas em relação às privadas, quadro que foi sendo modificado, aos poucos, durante o período da ditadura militar (1964 – 1985). Porém, o maior fluxo dessa situação ocorreu com a adoção de

políticas em que o setor público foi perdendo espaço, em especial nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o que ocasionou o indicador mostrado no gráfico abaixo. Observa-se que, à exceção do Chile, em que 100% dos estudantes são atendidos nas IES particulares, o Brasil, como pode ser visto nos dados que seguem, é o país da América Latina, dentre os citados, em que impera o maior percentual de atendimento nas instituições da esfera privada, tendo em vista que 76,9% dos estudantes estão matriculados em universidades, faculdades ou escolas superiores dessa esfera.

Quando se analisa nossos vizinhos, como Argentina e Uruguai, a situação se inverte, pois nesses países o atendimento aos estudantes de nível superior se dá, majoritariamente, nas instituições públicas de educação superior. Esses dados demonstram que nesses dois países, 73,2% e 84,5% dos estudantes, respectivamente, são atendidos por instituições públicas.

Gráfico 1 - Distribución de los estudiantes de nivel superior/universitário según sector de gestión del establecimiento educativo al que asisten. Áreas urbanas de América Latina, 15 países, circa 2009



Fuente: SITEAL en base a Encuestas de Hogares.

Esse tipo de expansão,

que tem ocorrido no sentido do crescimento numérico das instituições privadas, particularmente as organizadas como empresas comerciais, aprofunda, na maioria dos casos, os problemas com a qualidade da formação, porque elas não trabalham voltadas para a produção de

conhecimento e desenvolvem o ensino em carreiras que exigem pequenos investimentos (Rede UNIVERSITAS/Br, Anped, 2009, p. 9-10).

Outro problema, mais recente, que exacerba o quadro da privatização, é a financeirização da Educação Superior: grandes grupos ligados à área oferecem ações de suas instituições na bolsa de valores, o que a transforma, mais ainda, em mercadoria.

Os últimos anos do segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010) indicaram um esforço para a expansão do setor público, com a criação e ampliação de universidades; porém, o país ainda está distante da reversão dos dados que foram até aqui apresentados.

Entende-se que uma análise criteriosa do contexto em que está ocorrendo a expansão da Educação Superior exige aprofundamento, pois “o recurso à denúncia, a intensa politização dos estudos, são práticas que só podem ser compreendidas quando relacionadas ao contexto social mais amplo em que se inserem e com o qual se articulam” (Azevedo; Aguiar, 2001, p. 50).

Esse contexto torna necessária uma análise de como vem ocorrendo a produção do conhecimento sobre o tema, em especial em um periódico bastante lido e consultado por estudantes, educadores e pesquisadores da área, como é o caso da revista *Educação & Sociedade*.

A finalidade do presente artigo, derivado do projeto de pesquisa já referido e em desenvolvimento, é a de analisar as orientações políticas, os indicadores acadêmico-científicos e as tendências em curso na área, tendo em vista compreender a natureza e o caráter da produção do conhecimento no contexto da expansão da educação superior, considerando as tendências crescentes de subordinação às demandas produtivas.

A análise dos vinte e nove artigos encontrados aponta para alguns resultados importantes, que serão detalhados a partir de agora.

Do total de artigos analisados, dezessete versam sobre temas que estão sendo examinados, também, pelos demais subprojetos que compõem o projeto integrado sobre a expansão da educação superior, referido anteriormente. Discorrem sobre o financiamento, a avaliação, a formação de docentes, a relação entre graduação e pós-graduação e o acesso à educação superior, incluindo aí o debate sobre as desigualdades raciais. Optamos, neste artigo, por enfatizar os temas não abordados por outros subprojetos e por centrar as análises na expansão propriamente dita e em suas vertentes mais próximas as temáticas que estamos estudando em nosso subprojeto.

Dos quinze artigos publicados entre os anos de 1997 a 2003, primeira etapa examinada, três contribuíram pouco para a nossa investigação: o primeiro porque se

atém à crítica do desempenho do Conselho Nacional de Educação, em sua Câmara da Educação Superior; o segundo, em razão de realizar uma abordagem histórica sobre as universidades do trabalho no Brasil, entre as décadas de 1930 e 1950; e um terceiro, por apresentar análise das políticas de formação de professores. Independentemente de serem trabalhos meritórios e interessantes, distanciam-se do recorte do objeto da pesquisa aqui explicitado.

Os demais artigos desenvolvem muitas abordagens críticas, com ênfases e níveis diversos, com exceção de um artigo escrito em 1997, que relata uma série de entrevistas organizadas a fim de propiciar a análise da relação entre uma universidade específica, empresas e governo, e que aponta principalmente pontos positivos nessa articulação.

Em um deles há questões atinentes ao ensino de graduação e críticas aos argumentos usualmente esgrimidos para justificar a aproximação da escola com as mutações econômicas e profissionais. Apresenta uma análise da relação escola/sociedade capitalista.

Não se atendo apenas às críticas, outro artigo faz conclamações para uma necessária movimentação das pessoas e grupos interessados na transformação da situação. Afirma:

É tempo de arregimentar docentes e estudantes para que enviem textos à imprensa ainda não transformada em mera agência de propaganda governamental. É tempo de produzir, de estudar, com profundidade, todas as técnicas e saberes ao nosso alcance. É crime usar bolsas de estudo apenas como meio econômico, quando se espera um título e um emprego. É tempo de propor e lutar pela autonomia das agências de fomento à pesquisa e à pós-graduação, diante dos gabinetes da área econômica (Romano, 1998, p. 50).

Conclama a luta pela autonomia da universidade brasileira: “Cabe a nós decidir se destruímos a dignidade que nos resta, e que nos está sendo extraída em campanhas do governo pela mídia, ou se nos entregamos, mãos amarradas, aos sacerdotes das finanças” (Romano, 1998, p. 51).

Outro artigo apresenta uma análise profunda da universidade e vem dar fundamentação ao ímpeto, necessário e apaixonado, do texto anterior. Para demonstrar a complexidade da relação entre universidade e sociedade, o autor parte de um conceito amplo de ciência, afirmando:

A ciência, rainha que foi, passa a ser ministro do novo rei, o lucro, cuja crueldade ajuda a potencializar e justificar. Seu poder é tanto que já não encontra limites, invadindo tudo, o ser e o pensar, e, sobretudo, convencendo a todos que fora dela não há salvação” (Goergen, 1998, p. 57).

E também não se furta a conclamar:

É urgente superar este "abreviamento" do papel da universidade, que reduziu sua função a formar indivíduos para atender "necessidades sociais", sejam elas quais forem e recuperar seu papel de instância crítica da sociedade a partir de interesses humanos mais amplos democraticamente discutidos (Goergen, 1998, p.59).

Para esse autor, a universidade necessita definir claramente sua função e identidade, recuperando seu papel crítico-social, mesmo que desenvolva projetos de parceria com empresas. Mas ressalva:

Bem se sabe que a universidade não pode simplesmente ser "inquilina da utopia", negando-se a prestar serviços à comunidade ou desenvolver projetos conjuntos com empresas, mas, em contrapartida, não pode abrir mão de sua tarefa crítica, abandonando-se à subserviência de reclamos econômicos numa sociedade comandada por grupos de interesse em que amplas margens da população são condenadas à miséria (Goergen, 1998, p. 74).

Outros três artigos são mais específicos em apontar as decisões do governo Fernando Henrique Cardoso como foco de suas críticas, o que se explica pela data de publicação. Descrevem as políticas neoliberais, as ações do Banco Mundial no direcionamento de tais políticas para os países dependentes e apontam o sistema de avaliação, criado pelo então Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, que recebeu o nome generalizado de *provão*, como uma descaracterização da Educação Superior brasileira. Um deles analisa a Lei de Diretrizes e Bases, Lei 9.394 de 1996, promulgada nesse governo enfatizando seu caráter conservador e que não contempla com as reais necessidades educacionais da sociedade brasileira, afirmando que “a LDB *minimalista*, finalmente aprovada, não contém, propriamente, todas as diretrizes nem todas as bases da educação nacional. Elas terão de ser procuradas dentro, mas, também, fora dela” (Cunha, 2003, p. 40, grifos do autor).

O mesmo autor analisa a proposta de governo de FHC, de 1994, confrontando o que está na proposta e o que efetivamente foi realizado, com as seguintes palavras:

No que diz respeito à proposta de governo de 1994, relativa ao primeiro mandato do presidente FHC, ficou patente que a conexão entre o desenvolvimento científico e tecnológico (no qual a universidade teria papel estratégico), de um lado, e o desenvolvimento econômico, de outro, não foi estabelecida. Este, ao contrário, dependeu da importação de capital financeiro e de tecnologia embutida em equipamentos e em processos licenciados. A redução das despesas das universidades federais, por outro lado, só foi alcançada mediante a compressão dos salários e dos orçamentos, assim como pela não-reposição dos quadros perdidos. A "efetiva autonomia", que seria base da 'revolução administrativa', não foi realizada, embora tivesse sido tentada (Cunha, 2003, p.57).

Quanto à já referida privatização que perpassou todo o período desse governo, o autor reafirma que:

Se, de um lado, as IES federais padeceram de recursos para continuarem a operar nos termos que antes faziam, e, de outro, as IES privadas recebiam os benefícios visíveis, como deixar de pensar que o sucateamento do setor público do ensino superior correspondia a um intento deliberado? Sem outra referência empírica, esse foi o pensamento dominante naquelas instituições durante o octonato FHC (Cunha, 2003, p. 58).

A relação entre a educação superior e o mercado em sua versão neoliberal, perpassada pelos processos avaliativos criados pelo governo Fernando Henrique Cardoso e que prosseguiu, de alguma forma, na gestão Lula da Silva (2003-2010), foi analisada em outro artigo, em que os autores utilizam a categoria de *quase-mercado*:

De um lado, centralizam-se os processos avaliativos e, de outro, descentralizam-se os mecanismos de gestão e financiamento, tornando-os meios destinados a "otimizar" o produto esperado, os bons resultados no processo avaliativo. A avaliação torna-se então um mecanismo indutor da excelência e, como desdobramento, naturaliza-se a desigualdade (...). Tais modificações, apesar de alicerçarem-se na lógica de mercado, não se enquadram no modelo típico da sociedade capitalista, de privatização e competição entre agentes econômicos "livres" e autônomos. Pela especificidade da oferta de serviços sociais, necessitar-se-ia conceber algo intermediário entre as estruturas estatais, alheias à lógica de mercado, e o mercado concorrencial típico. Surge, assim, a noção de "quase-mercado" que, tanto do ponto de vista operativo, quanto conceitual, diferencia-se da alternativa de mercado propriamente dita, podendo, portanto, ser implantada no setor público sob a suposição de induzir melhorias (Souza; Oliveira, 2003, p.874-75).

Essa relação, que configura o processo de controle da economia de mercado sobre as instituições de educação superior, permite compreender o papel das avaliações e do *ranqueamento*, tão utilizados atualmente. Ao explicitar esse processo, os autores afirmam que:

Dentro dessa lógica, a avaliação encerra duas potencialidades bastante funcionais. De um lado, torna-se peça central nos mecanismos de controle, que se deslocam dos processos para os produtos, transferindo-se o mecanismo de controle das estruturas intermediárias para a ponta, via testagens sistêmicas, "os controles remotos" (...). Não importa como ocorre o processo ensino-aprendizagem, desde que ocorra. O controle por meio de pesadas estruturas organizacionais, que ademais demandam corpos de funcionários especializados (os "supervisores") torna-se desnecessário, sendo substituído por processos avaliativos que verificam o produto da ação da escola, certificando sua "qualidade" (Souza; Oliveira, 2003, p.875).

Outro artigo demonstra também a preocupação do autor com a questão do controle exercido sobre as instituições de educação superior, pelo Estado neoliberal: "destaca-se que a política de reforma oficial implicou o fortalecimento do potencial de coordenação e regulação do Estado, ao mesmo tempo em que aumentou o poder de

coordenação do mercado e diminuiu a força coordenadora da comunidade acadêmica” (Gomes, 2003, p.839).

Referindo-se à relação universidade-empresa, esse autor entendeu, no tempo em que seu artigo foi escrito, que este era um tema que precisava ser bem mais estudado:

Todavia, a discussão sobre parcerias, ou sobre a relação universidade/empresa, não recebeu a devida atenção de gestores, professores e estudantes das universidades federais. Os mitos e tabus que recobrem essa questão têm facilitado a privatização invisível das universidades federais (Gomes, 2003, p. 858).

Em outro dos artigos analisados, o pesquisador Marco Aurélio Dias analisa a relação entre as políticas brasileiras para a educação superior, trazendo dados que abrangem diversos países e questionando a influência das decisões da Organização Mundial do Comércio (OMC) na educação superior. Critica o fato desta, embora se trate, em termos jurídicos, de um *bem público*, ser submetida ao controle das políticas da OMC.

Na medida em que o comércio vira o critério dominante na definição de políticas educacionais e na de outros serviços cobertos pela ação governamental como meio ambiente, saúde, transportes etc., e as solicitações norte-americanas no campo da educação dentro da OMC são muito claras a este propósito, a educação já não será para todos e a idéia de serviço público é minada profundamente. Será para aqueles que podem pagar. Não se respeitará a cultura local nem se atenderão, de forma prioritária, as necessidades nacionais e regionais. Não haverá restrições a pacotes fechados, que não tomam em consideração as características culturais locais, e que se constituem, como bem acentuou a delegação japonesa na OMC, em verdadeiras fábricas de diploma sem qualidade. A definição de políticas educacionais será feita no exterior, será definida não soberanamente pelos governos democraticamente eleitos, mas sim pelo jogo do comércio, restringindo-se ainda mais a soberania dos países em desenvolvimento (Dias, 2003, p. 820).

Esse artigo permite reforçar o fato de que o Brasil não está sozinho nesse processo de descaracterização da educação superior. O mesmo autor enfatiza isso em termos mais contundentes:

Sem uma educação superior e sem instituições de pesquisa adequadas que formem a massa crítica de pessoas qualificadas e cultas, nenhum país pode assegurar um desenvolvimento endógeno genuíno e sustentável nem reduzir a disparidade que separa os países pobres e em desenvolvimento dos países desenvolvidos. O compartilhar de conhecimento, a cooperação internacional e as novas tecnologias podem oferecer oportunidades novas para reduzir esta disparidade. Para os educadores que desejam formar cidadãos conscientes, isto é inaceitável (Dias, 2003, p. 836).

Se os artigos anteriores analisaram a educação superior nos seus diferentes aspectos, nos governos Fernando Henrique Cardoso, os textos publicados entre os anos

de 2004 e 2010 fazem essa análise considerando também os governos Luiz Inácio Lula da Silva. Vale ressaltar, no entanto que, com poucas exceções, as temáticas estudadas ainda versam, em linhas gerais, sobre os mesmos aspectos, mas com alguns novos ingredientes. Nesse sentido, financiamento, privatização, reforma da educação superior, democratização do acesso e expansão desse nível de ensino na modalidade a distância foram os temas recorrentes nos textos encontrados em *Educação & Sociedade*.

Se, por um lado, esses artigos não tratam especificamente da produção do conhecimento no contexto das políticas de expansão da educação superior no Brasil, objeto de estudo definido para este trabalho, por outro, as análises realizadas pelos autores trazem elementos fundamentais para a compreensão das diferentes interfaces das ações desencadeadas no âmbito da educação superior – e, também, como tais ações influenciam a produção do conhecimento nas universidades brasileiras e de outros países do mundo.

Um dos artigos examinados, publicado em 2004, ou seja, um ano após Luiz Inácio Lula da Silva assumir a Presidência da República, detalha as políticas adotadas por esse governo, como o Programa Universidade para Todos (PROUNI), o Sistema Nacional de Educação e o Projeto de Lei de Inovação Tecnológica, apontando que essas medidas se configuram como uma ação articulada sobre a educação superior, sendo conectadas pelas Parcerias Público-Privado. Para o autor,

A crença de que o mercado é mais capaz de prover as necessidades individuais e sociais que o Estado é um dogma do governo de Lula da Silva. O Projeto de Lei que dispõe sobre as PPP (PL n. 2.546/2003) é apresentado socialmente como um divisor de águas: após sua aprovação, novos empreendimentos terão lugar em praticamente todos os setores da economia. Liderado pelo setor privado, o crescimento econômico conhecerá índices que colocarão o país entre as nações mais ricas e poderosas do planeta. Como forma, a PPP é apresentada como uma genial ideia: em troca de algumas garantias, o setor privado irá aportar um grande volume de recursos nos setores de infraestrutura, educação, ciência e tecnologia etc. (Leher, 2004, p. 871-872).

Nesse sentido, um dos aspectos marcantes que pode ser apreendido em tais análises é o processo de privatização da educação superior, com a retirada do Estado da sua oferta e a ocupação do setor privado. Enfatizam os mecanismos utilizados nesse processo e como isso vem definindo a dinâmica de funcionamento e as relações de trabalho. Em “Universidade pública estatal: entre o público e o privado/mercantil”, Valdemar Sguissardi debate o dilema que as universidades estatais públicas, tanto nos países centrais como nos da periferia e semiperiferia enfrentam, ao serem submetidas à lógica econômico-financeira e da nova concepção de economia, de Estado e de direitos

ou serviços públicos, ao serem identificadas como *bem público ou privado/mercantil*. Segundo o autor,

No caso do Brasil, a multiplicação das instituições de ensino superior privadas, em especial com fins lucrativos, foi extraordinária nos anos recentes, elevando-se seu número a cerca de 90% do total. As matrículas em instituições privadas já beiram os 80%, com evidente potencial de crescimento. Em contrapartida, mais de 90% da pesquisa produzida no país – mormente a básica –, mais de 80% dos mestres e 90% dos doutores titulados são frutos do investimento público e da atividade científico-acadêmica das universidades públicas (federais e estaduais, entre estas se destacando as estaduais paulistas). (Sguissardi, 2005, p. 193)

Ao analisar o processo de explícita privatização da educação superior no Brasil, esse autor problematiza se o conhecimento produzido, especialmente nesse nível de ensino, para além da esfera de sua produção, é um bem público ou privado.

As discussões teóricas sobre se o conhecimento provido mediante o ensino, em especial o de nível superior, é um bem público ou privado ocupam espaço cada dia maior na produção documental dos organismos multilaterais financeiros (BM, BID, OMC) e educacionais (UNESCO), assim como nas linhas e entrelinhas dos discursos governamentais nacionais ou multinacionais (OCDE, UE, NAFTA). Em grande medida esse debate se tem atrelado em especial ao desenvolvimento de teorias econômicas neoclássicas do “capital humano” e do “capital social”. O que se discute neste texto essencialmente não é se a educação em geral e o ensino superior em particular são bens públicos ou privados (com ou sem fins lucrativos), mas, entre outras coisas, que funções deveriam cumprir e qual era a melhor forma de garanti-los, se com subsídio integral ou apenas parcial do Estado (Sguissardi, 2005, p.193).

Em outro artigo, Sguissardi analisa o modelo de expansão da educação superior desenvolvida no Brasil nos últimos anos e demonstra que esse é demarcado pelo predomínio dos interesses privados/mercantis, que desafiam a regulação estatal de caráter público e comprometem a formação universitária. Segundo ele, esse modelo de expansão da educação superior no Brasil, de predomínio do privado sobre o público, pode ser caracterizado, apesar da sua longa história, a partir da evolução dos últimos anos. Analisa então as iniciativas mais recentes de expansão do setor público:

A multiplicação dos *campi* das IFES, a criação recente de mais 12 universidades federais em diversos estados do Brasil, beneficiando importantes regiões metropolitanas, mas especialmente do interior do país, e, certamente, o REUNI deverão ter importante impacto nos números referentes às instituições e matrículas do setor público federal. Mas, infelizmente, seu efeito sobre a participação percentual do setor público no total de IES e de matrículas será diminuto diante do muito mais expressivo crescimento do setor privado, especialmente representado pelo subsector particular ou privado/mercantil. (Sguissardi, 2008, p. 996)

A reforma universitária que se desencadeou nos governos Lula também aparece entre os temas de artigos publicados a partir de meado dos anos 2000. Para isso uma autora analisa depoimentos de autoridades e de personalidades da área, tanto em noticiários, como em documentos oficiais e projetos de lei encaminhados ao Congresso,

destacando especialmente “os processos que remetem à privatização do sistema de ensino superior com o consequente empobrecimento das missões da universidade e a mercantilização da produção do conhecimento”. (Mancebo, 2004, p. 845). De acordo com a autora, no que se refere à educação,

[...] as reformas que vêm sendo propostas não têm se diferenciado substancialmente das que se iniciaram nos últimos dez anos, pelo menos do ponto de vista conceitual. Em especial algumas das medidas propostas apontam para uma tentativa de reconfiguração das esferas pública e privada, por intermédio das parcerias público-privadas, com o risco de aprofundamento do drástico quadro de privatização nesse setor. (Mancebo, 2004, p. 849)

A proposta prevê a constituição de ambiente propício a parcerias estratégicas entre universidades, institutos tecnológicos e empresas, bem como o estímulo à participação de instituições produtoras de conhecimento no processo de expansão. Os incentivos à inovação nas empresas são duramente criticados pela autora, pois em seu entender,

[...] a nova lei viabilizará a transferência de tecnologia das universidades e dos centros de pesquisa para as empresas, prevendo a incubação de empresas no espaço público, a possibilidade de compartilhamento de infra-estrutura, equipamentos e recursos humanos, o afastamento de pesquisadores das universidades públicas para tentar transformar seus inventos em negócios, além de autorizar o aporte de recursos orçamentários diretamente às empresas, no âmbito de um projeto de inovação. (Mancebo, 2004, p. 855)

A relação entre o setor privado e as universidades públicas tendia, na visão de Mancebo, a se fortalecer com a Lei de Inovação Tecnológica, que tramitava no Congresso Nacional, por meio do Projeto de Lei n.3.476/2004. Afirma que tal projeto vem sendo discutido *fora* dos debates sobre a reforma universitária, tendo em vista que seu encaminhamento tem se dado, basicamente, por iniciativa do Ministério da Ciência e Tecnologia, o que para ela, no entanto, pode afetar profundamente a universidade, na medida em que “cria procedimentos mais rápidos de transferência e licenciamento de tecnologia das entidades de pesquisa para a indústria, sem as delongadas licitações” (Mancebo, 2004, p. 855). Acrescenta:

Não obstante, a construção de uma universidade que seja capaz de explorar as fronteiras do conhecimento não tem recebido eco no âmbito do MEC, o que se torna extremamente problemático num contexto em que a ciência e a tecnologia passaram a ser força produtiva fundamental para a acumulação, em que seu domínio e controle passaram a ser demonstrativos do poder de uma nação e em que a conquista e manutenção de mercados por parte de um país, bloco ou de uma corporação dependem da sua capacidade de inovação tecnológica de produtos e processos (Mancebo, 2004, p. 857)

Em outro artigo, “Uma reforma necessária”, Carlos Benedito Martins analisa a reforma da educação superior em curso no Brasil. Apontando que o projeto de reforma

delineado pelo governo federal apresenta aspectos que ele entende como positivos, salienta que tal documento

[...] representa uma oportunidade para estabelecer um novo pacto acadêmico entre os diversos atores que atuam no sistema, tendo como parâmetros o compromisso com a qualidade acadêmica e a recuperação da dimensão pública do ensino superior brasileiro (p. 1001)

O autor afirma que:

Paralelamente ao processo de ampliação de acesso ao ensino superior, tem ocorrido uma retração do financiamento público que, de modo geral, não tem acompanhado o ritmo da demanda, que tem assumido feições específicas em cada sociedade concreta. Algumas análises têm chamado a atenção para a emergência de um “capitalismo acadêmico”, no interior do qual passou a ocorrer um crescente engajamento das instituições de educação superior com empresas privadas, como uma estratégia de captação de recursos, para compensar a tendência de retração do aparelho estatal no financiamento de universidades sob a sua responsabilidade. Por outro lado, deve-se assinalar que várias agências multilaterais, que atuam no plano internacional, têm delineado e promovido um modelo de ensino superior calcado num afastamento do Estado com relação ao financiamento público de suas instituições, incentivando-as a gerar seus próprios recursos por meio de cobrança de anuidades e/ou de parcerias com empresas, bem como impulsionando uma maior abertura para a participação de instituições privadas no conjunto do sistema. (Martins, 2006.p. 1003)

A análise dos trabalhos aqui realizada demonstra, no tocante à metodologia dos artigos que contêm críticas ao processo de descaracterização, no contexto de expansão do qual a universidade vem sendo foco, pode-se referendar o escrito em um dos artigos analisados, o qual examina textos apresentados em reuniões da ANPEd, dedicados às políticas educacionais no Brasil

No que se refere às abordagens teóricas que secundam essa primeira tendência, podemos afirmar da prevalência do marxismo em suas distintas vertentes. Entretanto, é mais recorrente a vertente que faz a leitura das políticas educativas como uma decorrência da "lógica do capital". Nesse contexto, apesar da presença de estudos com uma consistência teórica no emprego de conceitos e categorias, são também encontrados os que as usam muito mais como um recurso para fazer denúncias, do que como uma estratégia analítica adequada (Azevedo; Aguiar, 2001, p. 60).

Assim, pode-se afirmar que predomina, nos textos estudados, uma metodologia que se baseia, de maneira consistente ou não, nos estudos marxianos.

Considerações finais

A análise aqui efetuada dos artigos da revista *Educação & Sociedade* nos permite afirmar que esse periódico tem servido ao enfrentamento das questões fundamentais que perpassam a educação superior brasileira, na medida em que publica um significativo número de textos críticos que apontam e questionam as políticas não comprometidas com as necessidades sociais de significativas parcelas da população do

país. São artigos que buscam mostrar como são favorecidos os interesses de poderosos grupos que procuram manter as estruturas de dominação vigentes na sociedade brasileira.

Essa questão, a da crítica a esse tipo de políticas, vem perpassando as atividades do Grupo de Trabalho nº 11 (Política da Educação Superior), da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), desde sua criação. Constata-se, por exemplo, que vários autores aqui apresentados fazem parte do GT 11, que tem se mostrado um espaço privilegiado para o desenvolvimento de projetos que acompanham, analisam e fazem as devidas críticas à ação governamental brasileira para a educação superior, buscando, ao fim e ao cabo, não apenas reformas educacionais, mas societárias.

Referências

AZEVEDO, Janete Maria Lins de e AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. A Produção do Conhecimento sobre a Política Educacional no Brasil: um Olhar a Partir da ANPEd. **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, no 77, Dezembro/2001 vol.22, n.77, p. 49-70, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 15 de agosto de 2011.

CUNHA, Luiz Antônio. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior – estado e mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, vol. 25, n. 88, p. 795-817, Especial - Out. 2004. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 15 de agosto de 2011.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, vol.24, n.82, pp. 37-61. abr. 2003, Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 15 de agosto de 2011.

DIAS, Marco Antonio Rodrigues. Comercialização no ensino superior: é possível manter a idéia de bem público?. **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, vol.24, n.84, p. 817-838, set. 2003. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 18 de agosto de 2011.

[FREITAS, Helena Costa Lopes de](#). A reforma do Ensino Superior no campo da formação dos profissionais da educação básica: as políticas educacionais e o movimento dos educadores. **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, vol.20, n.68, p. 17-43, dez. 1999. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 18 de agosto de 2011.

GOERGEN, Pedro. Ciência, sociedade e universidade. **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, vol.19, n.63, pp. 53-79, Ago. 1998. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 18 de agosto de 2011.

GOMES, Alfredo Macedo. Estado, mercado e educação superior no Brasil: um modelo analítico. **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, vol.24, n.84, p. 839-872, set. 2003. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 07 de setembro de 2011.

LEHER, Roberto. Para silenciar os *campi*. **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, vol. 25, n. 88, p. 867-891, Especial - Out. 2004 871 Disponível em < <http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 07 de setembro de 2011

MANCEBO, Deise. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, vol. 25, n. 88, p. 845-866, Especial - Out. 2004 Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 07 de setembro de 2011

MARTINS, Carlos Benedito. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, vol. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 07 de setembro de 2011

MARTINS, Carlos Benedito. Uma reforma necessária. **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, vol. 27, n. 96 – Especial, p. 1001-1020, out. 2006. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 07 de setembro de 2011.

REDE UNIVERSITAS/Br. Projeto: Políticas de expansão da educação superior no Brasil Pós-LDB, Anped, 2009.

_____. Banco de Dados do Subprojeto 6 da Rede UNIVERSITAS/Br.

ROMANO, Roberto. Depois do pacote e dos cortes de bolsas. **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, vol.19, n.63, p. 38-52, ago. 1998. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 18 de agosto de 2011.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, vol. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 07 de setembro de 2011.

SGUISSARDI, Valdemar. Universidade pública estatal: entre o público e o privado/mercantil. **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, vol. 26, n. 90, p. 191-222, Jan./Abr. 2005 Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 07 de setembro de 2011.

Sistema de Informacion de Tendencias Educativas em America Latina – SITEAL. Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina. Dato Destacado23. Disponível em: <http://www.cedus.cl/files/Cobertura%20relativa%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20y%20privada%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf>. Acesso em: 10 de setembro de 2011.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, vol. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 18 de agosto de 2011.

Capítulo XIII

Política de avaliação da pós-graduação em educação – a criação e implementação do modelo baseado na produtividade e na quantidade da produção

Mariluce Bittar

Wercy Rodrigues Costa Júnior

Introdução

Neste capítulo analisa-se a política de avaliação da pós-graduação no Brasil, tendo como pressuposto que esse modelo foi implantado levando em consideração a produtividade e a quantidade da produção científica dos docentes, do que propriamente a qualidade dessa produção. Para alcançar esse objetivo, são apresentados os antecedentes históricos da criação e implementação desse nível de ensino no país, no âmbito da dependência científico cultural dos países desenvolvidos.

Em seguida são analisadas as principais tendências expressas nos Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG), cujas ênfases recaem na expansão e na consolidação do sistema nacional de pós-graduação. Com base na análise dos Planos, em especial, no VPNG (2005-2010), foram examinados os conceitos de produtividade, qualidade e avaliação, tanto do ponto de vista do protagonismo do Estado, quanto da sociedade civil, ou seja, de uma entidade acadêmica, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd).

Finalmente examinam-se as conseqüências da política de avaliação da pós-graduação no Brasil no trabalho do professor pesquisador relacionando-a com os conceitos de avaliação, qualidade e produtividade.

Antecedentes históricos da criação da pós-graduação no Brasil - dependência científico cultural dos países desenvolvidos

Para se compreender a história da pós-graduação no Brasil é preciso recorrer a alguns documentos oficiais que expressam políticas relacionadas ao processo de avaliação desse nível de ensino; essas políticas são relativamente recentes, uma vez que não se encontram referências aos estudos de pós-graduação antes da década de 1930. Para Alves e Machado (2005, pp. 4-5),

Constituem documentos e/ou momentos fundadores da pós-graduação brasileira o Estatuto da Universidade, quando se dá a primeira tentativa de implantação da pós-graduação; a instituição da Capes e do CNPq (1951), o Parecer 977/65 (1965), que oficialmente instituiu a pós-graduação, o I Plano

Nacional de Pós-graduação (PNPG – 1975), e mais quatro PNPGs que se sucederam [...]

Na proposta do Estatuto das Universidades Brasileiras, Decreto 19.851, de 11 de abril de 1931, houve a primeira tentativa de implantação da pós-graduação no Brasil, elaborada no começo da década de 1930. Em 116 artigos o Estatuto assim definia:

[...] A responsabilidade dos reitores; a organização e funções dos conselhos universitários, das assembléias e institutos; a organização do ensino, com os direitos, deveres e regras para a promoção dos professores; os procedimentos de admissão; as normas disciplinares; e até as atividades sociais previstas, incluindo a organização de associações estudantis. (SENADO FEDERAL, Decreto 19.851, 1931).

A autoridade para o Ministro da Educação e o Conselho Nacional de Educação para aprovar as normatizações internas de qualquer universidade que viesse a ser criada no país, foi dada pela promulgação desse Estatuto para as universidades brasileiras. Cabe ainda destacar que o termo “pós-graduação” foi usado pela primeira vez formalmente na década de 1930, no referido Estatuto que dispôs sobre a organização do ensino superior no Brasil, adotando o regime universitário.

A instituição da Campanha - que posteriormente se denominou Coordenação e mais recentemente Fundação - de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) em 1951, foi um marco significativo na trajetória percorrida pela pós-graduação no Brasil. Desde seu início a CAPES cumpre e vem cumprindo, segundo Alves (2008, p. 84), papel fundamental no acompanhamento, avaliação e apoio financeiro aos programas *stricto sensu* oficialmente instalados no Brasil. No entanto, durante o seu processo histórico de implantação e consolidação, a CAPES passou por distintos momentos no que se refere à definição e às suas principais atribuições, o que significou passar da "capacitação de professores" para a "formação de pesquisadores". (ALVES, 2008, p. 84),

A CAPES, como mostram estudos de Alves (2008) e Mendonça (2003), teve um encaminhamento institucional muito singular, dado os embates ideológicos e políticos que marcaram seu processo de criação. Teve sua origem mediada por uma Comissão, cuja heterogeneidade³³ expressava a diversidade de interesses políticos implicados no processo de criação da CAPES. Para Mendonça (2003, p. 292), a análise dos documentos oficiais da CAPES evidencia claramente que o seu processo de

³³Em sua Tese de Doutorado Alves (2008, p. 87) descreve e analisa as instituições representadas na referida Comissão.

institucionalização foi marcado por intensas discussões e por uma luta hegemônica que vão refletir organização e na prática da Instituição.

Nesse contexto, torna-se importante destacar a figura conciliadora e mediadora de Anísio Teixeira. No embate entre o grupo dos “pragmáticos, que voltava sua atenção para falta de pessoal técnico qualificado para atender ao plano de reequipamento nacional e propunha medidas de caráter mais imediatista, orientadas para setores da economia considerados estratégicos” (ALVES, 2008, p. 87) e o grupo dos políticos que percebiam na criação da CAPES o início de uma reforma total da universidade com vistas a um avanço científico mais sólido, possibilitando maior autonomia em relação aos modelos externos, prevaleceu a “hegemonia do segundo” (ALVES, 2008, p. 87). Apesar das contradições inerentes ao seu processo de implantação, a CAPES foi criada com o objetivo maior de “[...] coordenar uma política de pós-graduação que se voltasse para a obtenção da melhoria do nível dos professores universitários e para evitar a queda de padrões provocada pela expansão do ensino superior”. (BERNARDES; MELO, 2004, p.3).

Formalmente, os cursos de pós-graduação em educação no Brasil foram implantados de acordo com o Parecer n. 977/65, de 3 de dezembro de 1965, do então Conselho Federal de Educação (CFE), de autoria de Newton Sucupira que, além da sua definição, teve como objeto os níveis e finalidades da pós-graduação. O Parecer possui, como atesta Cury (2005, p. 7),

Sete tópicos que sucedem a introdução referida ao aviso ministerial que solicitou a regulamentação da pós-graduação pelo CFE: a origem da pós-graduação, sua necessidade, seu conceito, o exemplo da pós-graduação nos Estados Unidos, a pós-graduação na LDB de 1961, a pós-graduação e o Estatuto do Magistério, e a definição e caracterização da pós-graduação.

O modelo de pós-graduação que seria implantando, segundo esse conselheiro, capaz de se adequar perfeitamente à nova idéia de universidade brasileira, provinha dos países desenvolvidos, de maneira especial, da pós-graduação norte americana. O Parecer ressalta que a implantação do modelo estrangeiro não se tratava de uma cópia, mas servia apenas de orientação, uma vez que era “[...] ainda incipiente a nossa experiência em matéria de pós-graduação, teremos que recorrer inevitavelmente a modelos estrangeiros para criar nosso próprio sistema”. (CURY, 2005, p. 166).

Portanto, pode-se entender a instalação da pós-graduação em educação no Brasil no contexto de dependência científico-cultural em relação aos países desenvolvidos, de maneira especial os Estados Unidos. Conforme Santos (2003, p. 629):

A importação de teóricos e de teorias, esta ‘ciência de reprodução’, só foi implantada em razão da visão de modernização da intelectualidade orgânica da elite, que consistia em tentar reproduzir no Brasil marcas dos países ‘adiantados’, principalmente os EUA, no intuito de tornar o país subdesenvolvido o mais parecido com o país desenvolvido.

Como se observa, os estudos pós-graduados no Brasil foram gerados por movimentos e interesses predominantemente exógenos àqueles que poderiam conferir o surgimento de uma nova consciência científica brasileira. Deve-se ressaltar, ainda, que o contexto político, econômico e social no qual foi oficialmente criada a pós-graduação foi o da ditadura militar (1964-1985), portanto, o que se expressava era um padrão de regulação social emanado de um Estado burocrático-autoritário.

Quanto ao Parecer, no entanto, pode-se afirmar “[...] que, do ponto de vista doutrinário, em matéria oficial, esse parecer continua sendo a grande, senão a única referência sistemática da pós-graduação em nosso país”. (CURY, 2005, p. 6). Ainda que elaborado em um determinado contexto histórico, político, econômico e social o texto ainda desperta interpretações que tornam atuais, desejos de “forças sociais que lutam por novas realidades” (CURY, 2005, p. 19).

Porém, a institucionalização legal da pós-graduação no Brasil naquele momento, não foi suficiente para atingir os objetivos traçados. Eram necessárias outras medidas articuladas cujo resultado fosse a concretização das ações objetivamente traçadas para a instauração e expansão organizada da pós-graduação, “[...] de forma inclusive a dar conta das diferentes demandas regionais”. (SANTOS; AZEVEDO, 2009, p. 5). Para esses autores (2009, p.5) tratava-se de viabilizar um determinado projeto social que possibilitasse a consolidação do modo de produção capitalista, por meio de um modelo desenvolvimentista que intensificou a internacionalização do mercado interno e que tornou mais aguda a situação de dependência do país. A formação de recursos humanos deveria estar intrinsecamente articulada aos imperativos dos interesses produtivos e às necessidades do mercado.

Planos Nacionais de Pós-Graduação - ênfase na expansão e na consolidação do sistema

Dada a constatação de que o processo de expansão da pós-graduação não se viabilizou espontaneamente e, premido por problemas estruturais, os governos militares que se sucediam foram, no início da década de 1970, forçados a estabelecer medidas para procurar garantir o seu desenvolvimento mais organizado e sistemático. Por isso, como salientam Santos e Azevedo (2009, pp. 4-5):

Em 1970 foi instituído o Programa Intensivo de Pós-graduação (decreto n. 67.348); em 1973, criado um grupo de trabalho com a tarefa de propor medidas iniciais para a definição da política de pós-graduação; em 1974, instituído o Conselho Nacional de Pós-graduação, órgão colegiado interministerial cujas funções giravam em torno da formulação da política de pós-graduação e sua execução; e formulado o I Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG), para o período 1975-1977.

O I Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) (1975-1979) vigente durante os anos do regime militar e aprovado sob o patrocínio do presidente General Ernesto Geisel, de acordo com Bittar (2005, p. 106), estava previsto para ser implementado no período de cinco anos, porém perdurou até 1982; seus objetivos declarados estavam concentrados em torno do diagnóstico da pós-graduação, na construção de indicadores fundamentais à ampliação do sistema e à análise do processo de crescimento, justificado pelas mudanças que haviam ocorrido no Brasil pelo processo de urbanização e de industrialização. O Plano, também, apresentou um conjunto de análises e estratégias que deveriam orientar as “[...] medidas tomadas em todos os níveis institucionais de coordenação, planejamento, execução e normalização das atividades de pós-graduação durante 5 anos”. (BRASIL, 1975, p. 12). Nesse Plano, o Estado começa a exercer seu poder regulador e controlador da expansão da pós-graduação, que na época se realizava de maneira quase assistemática e inorgânica. Por isso, propunha-se, juntamente com outras metas, a evitar as disparidades entre regiões e áreas.

O II PNPG (1982-1985) começou a ser implantado nos anos finais do regime ditatorial. Nesse período, as bases que sustentavam tal modelo se enfraqueceram, por causa da crise econômica que se abateu sobre o país. Como houve escassez de recursos para as políticas em educação, fazendo com que o Plano priorizasse o processo de racionalização dos investimentos. Claro que a crise econômica deflagrou uma crise na universidade brasileira por causa da falta de recursos, mas, contraditoriamente, essa

década de aparente caos registrou a retomada do regime democrático. Nesse contexto, “[...] ainda que os recursos tivessem se tornado escassos, observou-se a abertura das decisões e da participação para grupos específicos da sociedade civil, vinculados de algum modo aos estudos pós-graduados e ao setor de ciência e tecnologia”. (SANTOS; AZEVEDO, 2009, p. 7).

O Plano também reforçava os mecanismos de acompanhamento e avaliação dos programas, com a intenção de melhorar a sua qualidade, tanto nas pesquisas realizadas como nos profissionais formados. Não obstante, para acompanhar a qualidade do sistema, sinalizava-se para a necessidade de se criarem “estímulos e condições favoráveis” para o “aumento qualitativo” dos programas de pós-graduação, “acionando mecanismos de acompanhamento e avaliação” (II PNPG, 1998, p. 25 apud BITTAR, 2005, p. 107).

No entanto, para justificar a ênfase no processo de avaliação, o II PNPG deixava claro que a exigência da qualidade resultava de três indicadores: “o mercado, a própria comunidade científica, e as instituições governamentais com poder político-normativo ou detentoras de recursos de financiamento” (BITTAR, 2005, p. 107). Se, no I PNPG a preocupação da CAPES era com a necessidade de formar pesquisadores capazes de dar suporte à demanda educacional, no II PNPG “a formação mais abrangente, era para atender aos interesses do setor produtivo” (BITTAR, 2005, p. 107). Ainda assim, a CAPES pôde celebrar o desenvolvimento e a consolidação do Sistema de Acompanhamento e Avaliação da Pós-Graduação.

O III PNPG (1986-1989) foi elaborado considerando como premissa básica o fato de que a consolidação e o fortalecimento qualitativo, objetivos dos planos anteriores, não haviam sido alcançados satisfatoriamente. Por isso, para Santos e Azevedo (2009, p. 7), se estabeleceu que o objetivo central desse Plano seria a transformação dos cursos de pós-graduação em autênticos centros de pesquisa e de formação de docentes/pesquisadores. Contudo, como atesta Alves (2008, p. 114), não havia um número suficiente de cientistas para se atingir a capacitação tecnológica e científica considerada necessária para realizar a idéia da autonomia nacional, sendo preciso, por isso, um significativo investimento na formação de recursos humanos de nível elevado.

Por isso, o III PNPG indicou, entre outros problemas, o financiamento dos programas de pós-graduação, uma vez que as atividades ligadas a ele dependiam de recursos “extra-orçamentários, estando sujeito a cortes e atrasos na alocação e liberação

de verbas [...]” Nesse sentido, a ênfase desse Plano incidia sobre “a necessidade de se continuar investindo na formação de recursos humanos para a ciência e tecnologia” (BITTAR, 2005, p. 107), uma vez que havia a percepção de que o país não poderia, em um futuro próximo, atingir a independência econômica, científica e tecnológica, pois não possuía número suficiente de cientistas para dar uma resposta às exigências de um novo momento histórico

De forma geral, os objetivos e as funções apresentados no Plano não sofreram grandes mudanças em relação aos anteriores, ainda que sua vigência tenha coincidido com o primeiro governo civil, intitulado Nova República, “que teve que lidar com a herança dos perversos resultados socioeconômicos do modelo de desenvolvimento adotado durante a ditadura militar”. (SANTOS; AZEVEDO, 2009, p. 8).

Em seguida, existiu um IV PNPG (1990-2004) que não foi formalizado, apesar de ter tramitado nas discussões nacionais. Sua elaboração não seguiu o modelo dos outros documentos, por isso não chegou a ser constituído em um Plano Nacional de Pós-graduação como os anteriores. Embora não houvesse formalmente um Plano nos anos 1990, configurou-se, contudo, um conjunto de medidas que constituíram uma política para a pós-graduação. De acordo com Bittar (2005, p. 108) foram publicados no boletim *Infocapes*³⁴, procedentes de seminários acerca da pós-graduação no Brasil, vários documentos e artigos, indicando a necessidade de um novo plano que determinasse a política para esse nível de ensino, todos eles tentando refletir sobre as falhas da pós-graduação brasileira, tais como:

- 1) Inexistência do IV Plano Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa e de uma adequada política de governo para a educação superior no país; 2) perda de quadros atuantes na pós-graduação, devido à ausência de política salarial; 3) insuficiência de infra-estrutura, acervos e recursos para custeio, destacando a criação de Fundos setoriais e da necessária vinculação entre programas de pós-graduação e os projetos apoiados pelos diferentes fundos, para que o investimento permita a expansão da base científica nacional e 4) ‘desequilíbrio, tanto em termos regionais como intra-regionais (capitais *versus* interior) e em termos de subáreas temáticas” (PÓS-GRADUAÇÃO ENFRENTANDO NOVOS DESAFIOS, 2001, apudBITTAR, 2005, p. 109).

³⁴O INFOCAPES foi, por 10 anos (1993-2002), um importante veículo de divulgação das atividades da Capes e um espaço de difusão e discussão de temas e idéias sobre a pós-graduação. Sob a responsabilidade editorial da Coordenação de Estudos e Divulgação Científica, tinha periodicidade trimestral e as seguintes seções: Estudos e Dados, Opinião, Documentos e Informes. Em 2004, o INFOCAPES foi substituído pela [Revista Brasileira de Pós-Graduação \(RBPG\)](http://www.capes.gov.br/servicos/publicacoes). (<http://www.capes.gov.br/servicos/publicacoes>).

Porém, a Diretoria Executiva da CAPES, no ano de 1996, ao perceber a necessidade de se viabilizar um novo PNPG elaborou uma pauta de trabalho para a elaboração desse documento, depois de a comissão da CAPES solicitar da comunidade acadêmica sugestões sobre vários temas. Entre os temas aparece novamente “a preocupação com a regionalização, no sentido de enfrentar as assimetrias regionais; a identificação de áreas prioritárias; as debilidades, potencialidades e oportunidades do sistema de pós-graduação e o financiamento da pós-graduação.” (BITTAR, 2005, p. 110). Os trabalhos começaram com um Seminário que tratava das perspectivas e cenários da pós-graduação no Brasil. É importante frisar que foram elaborados diversos textos preliminares, mas todos com circulação restrita aos membros da CAPES. No entanto, segundo Alves (2008, pp. 118-119):

É possível identificar algumas linhas gerais delineadas nos diversos documentos elaborados no final dos anos 1990, que destacam como diretrizes do IV PNPG: expansão, flexibilização e manutenção da qualidade acadêmica do sistema nacional de pós-graduação; diminuição das desigualdades regionais na oferta e no desempenho da pós-graduação; estabelecimento de maior compromisso institucional da pós-graduação com a graduação visando a renovação desse nível de ensino; fortalecimento da concepção de programa e relativização da centralidade do Curso; ajustamento do Sistema de Avaliação patrocinado pela CAPES ao conjunto de diretrizes fixadas para o desenvolvimento do sistema nacional de pós-graduação; valorização do intercâmbio interinstitucional como um mecanismo fundamental para o cumprimento de planos de capacitação docente e de expansão e elevação do nível de desempenho da pós-graduação e da graduação

Assim, os debates em torno da formulação do IV PNPG, sugeriram que o mesmo contemplasse os princípios da autonomia institucional e da flexibilização. Isso significa “que cada universidade deveria assumir a responsabilidade pela gestão de seu sistema de pós-graduação e propor modelos abertos de acordo com seus objetivos e sua vocação específica”. (SANTOS; AZEVEDO, 2009, p. 9). As discussões relativas ao IV PNPG ocorreram durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002), período em as políticas públicas preconizavam a diminuição das responsabilidades do Estado em relação às políticas sociais. Por fim, é importante ressaltar que o Documento final não se objetivou em um Plano Nacional de Pós-graduação, por causa de uma “[...] série de circunstâncias envolvendo restrições

orçamentárias e falta de articulação entre as agências de fomento nacional”. (ALVES, 2008, p. 119).

Por sua vez, o V PNPG (2005-2010) incorporou várias recomendações das discussões anteriores, tais como: expansão do sistema, mudanças na avaliação e inserção internacional e diversificação do modelo de pós-graduação. Reafirmou o princípio de que o sistema educacional é fator estratégico no processo de transformação e desenvolvimento econômico, social e cultural do Brasil.

De acordo com o Plano preconizava que a pós-graduação teria a missão de produzir profissionais qualificados que contribuam para a modernização do país, atuando nos mais diversos âmbitos sociais. Reconhecendo que a pós-graduação se apresentava como a etapa mais bem-sucedida do sistema educacional nacional, destaca que essa condição é consequência direta das políticas indutivas desenvolvidas e implementadas nos últimos anos, com significativo apoio da academia brasileira.

O documento apresenta uma análise da situação da pós-graduação no Brasil, revelando dados que comprovam um crescimento expressivo, mas registra, ainda, problemas apontados nos Planos anteriores como a distribuição desigual regional do sistema. Além desse problema, o “V PNPG destaca a necessidade de redefinir os recursos e a organização orçamentária para a pós-graduação e do modelo organizacional vigente [...] flexibilização do modelo de pós-graduação, a fim de permitir o crescimento do sistema”. (SANTOS; AZEVEDO, 2009, pp. 8-9).

O V Plano Nacional de Pós-Graduação 2005-2010³⁵ afirma que a avaliação deve ser pautada na qualidade e na excelência dos resultados, na especificidade de cada área e no impacto dos resultados na comunidade acadêmica, na sociedade e no setor empresarial. Os índices sugeridos realçam a participação dos alunos formados na produção científica e tecnológica dos grupos e laboratórios que integram a pós-graduação e à produtividade dos orientadores. Os índices devem ser um reflexo do impacto da inovação tecnológica na sociedade que se apresenta globalizada e competitiva, por isso refletir a importância do novo conhecimento é socialmente relevante. Nesse contexto, a inserção de uma pesquisa na sociedade é medida, entre outros aspectos, pela interação da pós-graduação como o setor empresarial, por exemplo, ao valorizar a formação e especialização dos funcionários, por meio de cursos de mestrado.

³⁵Cf. Portal da Capes [www.capes.gov.br/avaliacao]. Acesso 19/12/2012.

Nos PNPGs encontra-se subjacente a compreensão de que a pós-graduação deveria tornar-se objeto de planejamento e financiamento estatais, considerada como um subsistema dentro do sistema educacional. Por isso, imprimiram uma orientação macro-política para a condução da pós-graduação, por meio da investigação da sua natureza e do estabelecimento de metas e ações.

Em 2010 foi instituído pela CAPES, por meio da Portaria 36³⁶, a Comissão Nacional responsável pela elaboração do PNPG, relativo ao período 2011-2020. Se desde 1975, com o I PNPG, tem sido marcante a preocupação em apontar o caminho da pós-graduação no Brasil, o novo PNPG encontrará um país e um mundo em um intenso e constante processo de mudança. Mas apesar dessas rápidas e intensas transformações, é importante salientar que o PNPG 2011-2020, difere dos outros Planos quanto ao tempo de projeções e definições de metas que precisarão, certamente, de um trabalho diligente de acompanhamento para sua implantação.

Porém, não há dúvida de que a pós-graduação no Brasil se transformou em uma referência na formação de pesquisadores, contribuindo significativamente para a efetivação de recursos humanos para todos os setores do desenvolvimento científico e tecnológico do país. Todavia, a pós-graduação, apesar da sua inegável qualidade e importante contribuição para o desenvolvimento científico e tecnológico, enfrenta muitos problemas, não somente de ordem epistemológica, mas muito mais de ordem política, os quais devem ser analisados. Além das diretrizes políticas presentes nos PNPGs, há que se considerar neles a sistemática de avaliação adotada pela CAPES, sem desmerecer e desconsiderar sua consolidação e reconhecer os processos de avaliação instituídos pelas políticas educacionais implementadas pelo Estado brasileiro, por meio da CAPES. Portanto, faz-se necessário “[...] reposicionar o papel da avaliação, especialmente quando os critérios estabelecidos tendem a avaliar como igual o que é extremamente desigual” (BITTAR, 2005, p. 111).

Os conceitos de produtividade, qualidade e avaliação no V Planos Nacional de Pós-Graduação (2005-2010)

O V Plano Nacional de Pós-Graduação (2004) inicia expressando a convicção de que o sistema educacional é elemento estratégico no processo de desenvolvimento sócio-

³⁶Cf. Portal da CAPES:
[http://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Portaria_036_ComissaoPNPG_2011_2020.pdf].

econômico e cultural da sociedade brasileira, e que tal documento representa uma referência institucional necessária à “formação de recursos humanos altamente qualificados e ao fortalecimento do potencial científico-tecnológico nacional”. (V PNPG, 2004, p. 7).

Nesse sentido, é tarefa da pós-graduação a formação de profissionais capacitados a agir com eficiência nos mais variados setores da sociedade e a contribuir com o processo de mudança do país, com base na formação recebida nesse nível de ensino, pois é no interior do “Sistema de pós-graduação que, basicamente, ocorre a atividade da pesquisa científica e tecnológica no Brasil.” (V PNPG, 2004, p. 7).

O Plano apresenta preocupação com o aumento do número de pós-graduandos, que são indispensáveis para a qualificação do sistema de educação superior brasileiro, mas, igualmente com o setor empresarial e de ciência e tecnologia, quando assinala como um dos seus objetivos fundamentais a ampliação e a difusão do próprio sistema. Essa demanda já havia sido expressa no I PNPG (1975-1979), com base na verificação da necessidade de as universidades e instituições de pesquisa, no sentido de “formar, em volume e diversificação, pesquisadores, docentes e profissionais e encaminhar e executar projetos de pesquisa, assessorando o sistema produtivo e o setor público” (MEC, 1975, p. 12. In: V PNPG, 2004, p. 11).

Nesse contexto, a universidade é elevada ao *status* de lugar privilegiado para a ocorrência da produção de conhecimento qualificado, ao mesmo tempo em que tem enfatizada sua função indispensável no processo de desenvolvimento brasileiro. A universidade responde a essa vocação ao revelar uma atividade proveitosa de produção intelectual, por meio de “[...] publicações em periódicos nacionais, internacionais e em anais de conferências, sendo a preferência por um ou mais veículos acima variável de acordo com a área do conhecimento.” (V PNPG, 2004, p. 34).

O V PNPG ao tratar da situação atual da pós-graduação e de suas diretrizes gerais recupera a história da política nacional de pós-graduação, por meio da análise das principais questões colocadas pelos Planos anteriores. Ao citar o II PNPG (1982-1985), lembra que seu objetivo fundamental era, também, a preocupação “com a formação dos recursos humanos qualificados para as atividades docentes, de pesquisa e técnicas visando o atendimento dos setores públicos e privados.” (V PNPG, 2004, p. 12). Contudo, as suas diretrizes revelam uma preocupação com a qualidade da educação superior, de maneira especial, com a pós-graduação, reforçando a necessidade de institucionalizar e aperfeiçoar o modelo de avaliação que já existia, mas se encontrava

em estágio inicial e ainda não contava com a participação efetiva da comunidade científica.

Dessa forma, a preocupação com a potencialização da qualidade da produção científica do docente se manifestou mais intensa do que a preocupação com o tempo empregado no processo de sua capacitação. Esse enfoque significou, ao mesmo tempo, a necessidade de reafirmar no processo “a importância da avaliação, da participação da comunidade científica e do desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica.” (V PNPG, 2004, p. 12). No entanto, apesar de estabelecer o referencial de qualidade durante o processo de institucionalização da pós-graduação, o Plano enfatiza a importância e a necessidade de ampliar igualmente as atividades de pesquisa “como elemento indissociável da pós-graduação e de sua integração ao sistema nacional de ciência e tecnologia.” (V PNPG, 2004, p. 13).

De maneira unida e indissociada, o Plano estabelece uma forte relação entre ciência, tecnologia e setor produtivo, revelando uma inclinação em considerar integradamente essas dimensões da pós-graduação. Nessa perspectiva, o Plano enfatiza que esse princípio não foge do mandamento do inciso VIII do Art. 206 da Constituição Federal, que impõe ao ensino “o princípio da garantia do padrão de qualidade”. Esse padrão de qualidade se vincula ao Art. 209 que confere ao poder público “a atribuição da ‘avaliação de qualidade’ da educação nacional.” (V PNPG, 2004, p. 20).

Assim, todo território nacional, englobando os sistemas estaduais, municipais e distritais de educação, são subsumidos num único sistema nacional, marcado fundamentalmente por um único sistema/modelo de avaliação de qualidade e, por conseguinte, a todas as normas gerais inclusas no sistema. Esse sistema, dada sua extensão e amplitude, justificaria, por si só, a necessidade do suporte de um Plano Nacional de Pós-Graduação, que fosse capaz de manter o nível de qualidade que o sistema propõe. Todavia, o Plano ressalta que,

Essa provisão legal não é um fim em si. A finalidade maior é a garantia de um padrão de qualidade, padrão progressivo em vista do desenvolvimento nacional (Art. 3º. II da Constituição), da independência nacional (Art. 4º. I da Constituição) e o progresso da humanidade pela cooperação entre os povos (Art. 4º, IX da Constituição). (V PNPG, 2004, p. 23).

À CAPES, órgão integrante da União e, por isso, articulada ao Ministério da educação, coube a responsabilidade de fiscalizar e manter o padrão de qualidade na pós-

graduação. Ela tem a função de coordenar a política nacional de pós-graduação mediante uma presença sistemática e qualificada na educação superior, “*máxima* na pós-graduação, tendo em relação a todos os programas e aos cursos de pós-graduação *stricto sensu* papel de assegurar a validade nacional dos diplomas.” (V PNPG, 2004, p. 23). É oportuno ressaltar que essa validação tem a pretensão de garantir o funcionamento do sistema da pós-graduação *stricto sensu* ao assegurar sua qualidade, prevenindo sua fragmentação e pondo em evidência a meritocracia, mediante o exercício da avaliação e da normatização que se caracterizam como as funções próprias desse órgão.

O V PNPG apresenta dados significativos e contundentes acerca da necessidade de se investir com mais intensidade na titulação dos docentes que trabalham nas IES, tendo como referencial a preocupação de melhorar o nível de ensino e de promover uma expansão marcada pela qualidade da educação superior. Para tanto, o Plano ressalta que o fato de os mestrados e doutorados terem adotado um alto nível de exigência, mostrou-se uma experiência bem sucedida, acabando por assegurar a marca da qualidade acadêmica à incipiente pós-graduação brasileira. O Plano enaltece o financiamento público e, principalmente, a institucionalização de um processo contínuo de avaliação, elaborado pela CAPES e efetuado por pares, a experiência bem sucedida na qualificação e na expansão do sistema de pós-graduação.

O V PNPG assinala que o seu principal objetivo “é o crescimento equânime do sistema nacional de pós-graduação, com o propósito de atender, com qualidade, as diversas demandas da sociedade, visando o desenvolvimento científico, tecnológico, econômico e social do país.” (V PNPG, 2004, p. 53). Por isso, é pela qualidade da produção científica e tecnológica dos grupos de pesquisa que compõem a pós-graduação, que ela deve ser avaliada.

Sugere-se que o sistema de certificação e referência para distribuição de bolsas e recursos para a promoção do desenvolvimento da pesquisa, seja um dos critérios de avaliação promovido pela Capes, sugerindo a preservação do sistema nacional de avaliação de qualidade da pós-graduação.

O V PNPG reconhece que o sistema de avaliação foi se transformando, no interior das instituições, em um modelo rígido e, por isso, inflexível, mas que contribuiu para a consolidação do modelo sequencial de pós-graduação.

Nesse processo de implementação, aperfeiçoamento e consolidação do modelo de avaliação, a CAPES e o CNPq habilitaram-se na criação de dois sistemas nacionais de avaliação:

O primeiro orientado para avaliar a qualidade dos programas de formação de recursos humanos pós-graduados e o segundo, voltado para avaliar individualmente os pesquisadores e os líderes de grupos de pesquisa.(V PNPG, 2004, p. 51).

Desse modo o que se conhece como Sistema Nacional de Avaliação dos Programas de Pós-Graduação, foi construído no interior da CAPES, fundamentalmente por meio dos Planos Nacionais de Pós-Graduação que contribuíram para sua consolidação concomitantemente à construção da história da pós-graduação no país.

O Plano, na sua redação, ressalta algumas bases onde se assenta o processo de avaliação da pós-graduação. Está fundamentado, segundo o Plano (V PNPG, 2004, p. 63-64) na (o):

1. Análise de pares;
2. Manutenção da periodicidade das avaliações, assim como o sistema de aquisição de dados nos moldes do DATA-CAPES;
3. Avaliação de cada área deverá também ser expressa com indicadores relativos à sua expressão científica e social no contexto nacional e internacional;
4. Fortalecimento das atuais atribuições dos órgãos superiores da CAPES, principalmente as referentes à avaliação, autorização de cursos novos e o seu credenciamento com vistas à manutenção do Sistema Nacional de Pós-Graduação;
5. Identificação, por meio do processo de avaliação, das questões ou problemas relevantes para a orientação e indução da expansão e desenvolvimento da pós-graduação nacional;
6. Introdução de processos de avaliação qualitativa dos produtos dos programas de doutorado e mestrado, incluindo na avaliação produtos até hoje sub-avaliados, como os livros, nas áreas de Humanidades, patentes e tecnológicas, nas áreas pertinentes e, em especial no caso de Mestrados Profissionais.

Finalmente, vale ressaltar que a avaliação, assim como a produção, deve estar fundamentada na qualidade e excelência dos resultados e na capacidade de impactar com seus resultados a comunidade acadêmica, a sociedade e o setor empresarial. E mais, os índices do novo conhecimento, expressos na avaliação, devem ter um relevante reflexo no contexto social e a inovação tecnológica deve ser capaz de causar uma impressão muito forte no mundo globalizado e competitivo, conforme perspectiva enfocada no Plano.

4. Os conceitos de produtividade, qualidade e avaliação no V Plano Nacional de Pós-Graduação: subsídios apresentados pela ANPEd

A ANPEd, associação científica que reúne sócios institucionais (que são os programas de Pós-Graduação) e os sócios individuais (pesquisadores) da área de educação, enviou à CAPES, por meio do Documento de Avaliação aprovado na reunião do FORPREdem 2005, algumas sugestões com vistas à elaboração do V PNPG, conforme solicitação da própria CAPES. A ANPEd formulou um documento contendo pressupostos imprescindíveis à uma Política Nacional de Pós-Graduação, segundo sua compreensão, deixando claro que havia um consenso entre seus associados de que o campo de debate da pós-graduação deve ser permanente com a política do país e com própria comunidade científica, condição indispensável para que a CAPES dialogue com todas as instâncias da sociedade. A Associação expressou seu interesse em participar, intervir e dialogar em todas as fases de elaboração do V PNPG.

É específica da área de educação a formação científica, por isso acadêmica, de mestres e doutores e é nesse projeto de formação que a área fixa suas bases. Diferentemente da rigidez proposta para formação no V PNPG, a ANPEd destaca que a formação deve ser compreendida como processo de educação, pressuposto considerado fundamental “para alcançar e manter um nível elevado de produção de conhecimento, cujo critério de excelência abrange prioritariamente o valor científico da produção, mas também seu impacto e contribuição ao contexto social.” (ANPEd, 2004, p. 3).

A ANPEd reconhece como significativo a valorização do mérito científico como critério para o fomento, contudo ressalta que esse critério não pode gerar exclusões em relação a programas que não se encontram no mesmo nível daqueles localizados em áreas mais desenvolvidas e com longa tradição na pós-graduação. São muitos os trabalhos produzidos que enfocam a situação geral da pós-graduação no país, constatando as assimetrias no que tange aos incentivos dos mais diversos programas, nas mais diversas e menos desenvolvidas regiões nacionais.

Este fato aponta para um panorama que é contrário ao princípio da democratização do fomento, defendido pela ANPEd. Nesse sentido,

Se a política de valorização da excelência é estratégia para o apoio à criação e consolidação de centros de competência/excelência deve também apoiar o desenvolvimento de Programas de Pesquisa e Pós-Graduação recém-criados e distantes das chamadas “ilhas de excelência”, para que possam vir a ocupar esses espaços com crescente e equivalente qualidade acadêmica. (ANPEd, 2004, p. 4).

Se o que se busca é uma democratização da qualidade da pesquisa e, portanto, da pós-graduação, faz-se necessário, igualmente, a democratização do fomento que dará as condições acadêmicas e de infra-estrutura essenciais para que isso seja atingido. Tampouco, se tornaria visível um PNPG que não reverteresse “o reconhecido déficit de docentes e pesquisadores e a degradação da infra-estrutura da pesquisa das Instituições de Ensino Superior públicas no país.” (ANPEd, 2004, p. 5).

Entretanto, para que isso ocorra efetivamente, é fundamental que se direcione investimentos que incrementem toda a infra-estrutura das IES, desde a compra de equipamentos que atendam às demandas do mundo moderno e competitivo, como o serviço de instalação desses equipamentos.

O subsídio da ANPEd também toca no tema da relação entre a área de educação e as demais áreas de produção de conhecimento na pós-graduação. As diferentes áreas do conhecimento exigem diferentes critérios que precisam ser levados em consideração no processo de implantação, implementação e avaliação dos programas recomendados pela CAPES, dada a natureza dos estudos. Se são diversas as áreas é necessário e lógico que se reconheça a sua dissimilitude.

Quanto ao tema da avaliação, o subsídio de sugestões da ANPEd revela críticas contundentes em relação ao formato do modelo, ressaltando seu aspecto homogeneizador, ou seja, um modelo que tende a igualar os programas, ao invés, portanto, de contemplar e premiar a riqueza da diversidade. Uma vez que nas diversas áreas, são diferentes a “natureza da formação de doutores, as modalidades de produção de conhecimento, as formas de publicação da produção intelectual, os mecanismos de intercâmbio e cooperação acadêmicos” (ANPEd, 2004, p. 6).

Para a ANPEd existem muitas possibilidades que ajudariam a flexibilizar o modelo de avaliação, dando ênfase ao seu caráter diagnóstico, isto é, descrevendo minuciosamente a estrutura e funcionamento dos programas, mas, ao mesmo tempo, preservando, respeitando e incentivando as especificidades de cada área e de cada programa. Algumas alternativas propostas pela ANPEd (2004, p. 6) ainda contemplam:

1. (Valorizar) a história do programa numa escala temporal (de no mínimo quatro anos);
2. Levar em conta seu impacto local, regional, nacional e internacional, via atuação dos egressos e produção científica do conjunto daqueles que o compõem;

3. Incorporar efetivamente os dados de auto-avaliação que por sua vez devem ser reconhecidos no âmbito da CAPES.

A ANPED também expressa a necessidade de se repensar acerca da manutenção ou da diminuição da quantidade de recursos que são liberados para financiar a pós-graduação, pois a maneira como vem ocorrendo “tem contribuído para uma grave distorção do conceito de avaliação entendida como processo: ao instrumentalizar as decisões sobre o fomento, a avaliação acaba tornando-se mecanismo balizador e justificador de exclusão.” (ANPED, 2004, p. 6).

No entendimento da ANPED esse panorama só poderá ser revertido se forem tomadas iniciativas que garantissem que o montante de recursos esteja vinculado a necessidades sociais que se ampliam num ritmo intenso e a “retornos/compensações aos programas que, qualificadamente, responderem às demandas já colocadas e estiverem abertos a inserir no espectro da sua atuação outras que venham a ser identificadas.” (ANPED, 2004, p. 6).

Para ANPED, a rigidez do modelo de avaliação pode dar lugar à flexibilidade, ou seja, à capacidade de mudar ou adaptandar o modelo levando em consideração determinadas circunstâncias singulares. Essa flexibilidade pode ocorrer, inclusive, no momento da elaboração dos pareceres finais:

Cursos consolidados devem ser analisados num bloco e cursos novos em outro; programas só com mestrado num bloco, programas com mestrado e doutorado em outro. Este olhar aos subconjuntos, sem perder a visão do todo, permitiria relativizar eventuais discrepâncias nas análises individuais dos programas e corrigir possíveis distorções que acabam prejudicando, excluindo cursos e programas. (ANPED, 2004, p. 7).

Torna-se imperativo para a ANPED a necessidade de mudar radicalmente a lógica classificatória da avaliação, imprimindo e fundando uma nova lógica pautada no diagnóstico, mas que também privilegie o acompanhamento e o crescimento dos programas, levando em consideração sua importância “regional e as condições em que atuam; os mecanismos de auto-avaliação e não apenas avaliação externa; a relativização do tempo médio de titulação, dentre outros.” (ANPED, 2004, p. 7). Para dar suporte a essas propostas, a área de Educação tem uma produção abundante e significativa disponível, capazes de aprimorar e tornar mais precisa e apropriada para a área de Educação o atual modelo de avaliação da pós-graduação.

5. O trabalho do professor pesquisador e os conceitos de avaliação, qualidade e produtividade

É necessário pontuar algumas observações sobre o tema, com base na análise de alguns pesquisadores que discutem a temática. Bianchetti e Machado (2007), por exemplo, afirmam que concomitantemente à consolidação do sistema da pós-graduação, definido como espaço de formação de pesquisadores, instaurou-se, ao mesmo tempo, uma forte indução/controla da produtividade, com ênfase nos resultados quantitativos.

Silva (2008) ressalta que a produção docente foi transformada em produtivismo, quando o trabalho docente perdeu as características que lhe são inerentes, tais como: momentos de liberdade para o pensamento, a criação, elaboração intelectual, definição de métodos e de critérios de avaliação. Isso acontece quando o trabalho docente torna-se “uma atividade padronizada, enquadrada, institucionalizada” (2008, p. 173), que tem suas características apropriadas, relativizando, assim, a liberdade e relegando a segundo plano o pensamento e a elaboração, fundamentos do fenômeno educacional.

Nessa perspectiva,

As atividades docentes que contem um ímpeto pedagógico (aulas, iniciação científica, orientação, bancas, comunicações, grupos de pesquisa, publicações...), mesmo essas, correm o risco de perder o vigor porque a lógica da produtividade, impregnando o trabalho docente, volta-se à quantificação, ao urgente, ao provisório, etc. (SILVA, 2008, p. 173).

Os documentos da pós-graduação, que expressam uma política de Estado e estão ajustados aos ditames da CAPES e do CNPq, pois as políticas públicas não devem ser entendidas sem a consideração da natureza do Estado onde se fazem presentes, acabam por impor aos programas uma rotina mais dura, ligada à idéia de produtividade.

Nesse cenário, as pesquisas devem ser submetidas às questões envolvidas pela produtividade, pois são submetidas às várias agências para recebimento de recursos. Desse modo, o mesmo metro que é usado para medir a produção de uma mercadoria é usado, igualmente, para se medir as pesquisas em Educação. O modelo de avaliação não é pautado nos processos inerentes à pós-graduação, mas, tão somente, nos produtos, sendo, por isso, incapaz de identificar e reconhecer expressão de qualidade “na vida acadêmica e científica de um programa a não ser mediante um balanço positivo de

resultados imediatamente palpáveis, como se um programa qualificado, sério e competente.” (SEVERINO, 2006).

Nesse cenário, a processo avaliativo exerce uma pressão nos envolvidos, fazendo com que produzam como se estivessem na linha de montagem de uma fábrica, uma vez que os produtos, ao serem avaliados, são submetidos a critérios puramente quantitativos. Dessa forma, toda informação ao ser coletada pela CAPES transforma-se, inevitavelmente, em dados quantitativos e em porcentagens, “e o que não for tabulável, quantificável, acaba não sendo levado em consideração.” (SEVERINO, 2006).

Não se pretende deixar de reconhecer a grandeza e a complexidade do trabalho de avaliar a totalidade da pós-graduação no Brasil. O que se pretende revelar é que sub-reptício ao esboço de avaliação se encontram empregadas opções políticas e epistemológicas que refletem determinados interesses. Desse modo é possível inferir que,

[...] esse modelo de avaliação, ao valer-se de informações traduzidas em parâmetros quantitativos, talvez não permita comparações qualitativas entre os diversos cenários da pós-graduação brasileira, nem detectar as peculiaridades e orientações específicas de cada Programa. (HORTA, 2009, p. 113).

Não se postula uma absoluta oposição entrequalidade e quantidade, uma vez que uma não existe sem a outra. O que se postula é indagar sobre o peso maior ou menor que o modelo de avaliação da pós-graduação no Brasil confere a cada uma dessas dimensões. Kuenzer e Moraes (2005, pp. 1.347-1.348) denunciam as distorções desse processo avaliativo ao reconhecerem:

[...] o caráter positivo da indução que postulou a centralidade da pesquisa na pós-graduação e o seu caráter de cientificidade. Contudo, são manifestos alguns aspectos negativos e não resolvidos do novo modelo, os quais podem ser resumidos em dois pontos principais. Por um lado, a exacerbação quantitativista que, como de resto ocorre com os modelos econométricos, só avalia o que pode ser mensurado [...] Por outro lado, as exigências relativas à produção acadêmica geraram o seu contrário: um verdadeiro surto produtivista em que o que conta é publicar, não importa qual versão requeitada de um produto, ou várias versões maquiadas de um produto novo. A quantidade institui-se em meta.

Conclui-se que o verdadeiramente relevante na produção, que é a qualidade, dificilmente pode ser medido, metrificado, porquanto ainda não foi descoberto um modo de proceder razoável que seja capaz de avaliar a qualidade, especialmente no que se refere à implicação social e científica significativa dos produtos “[...] na qualidade de vida, na democratização social e econômica, na preservação do ambiente e assim por diante.” (KUENZER; MORAES, 2005, p. 1.348).

REFERÊNCIAS

ANPEd.V **PLANO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO**: subsídios apresentados pela ANPEd. Caxambú: Minas Gerais, 2004. [Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/28/inicio.htm>. Acesso em: 02/10/2012]

ALVES, Vânia Maria. **Formação e Trabalho de Pesquisadores em Educação**: um estudo dos processos de institucionalização da pesquisa em IES ‘emergentes’. Tese de Doutorado em Educação no Programa de Pós-Graduação. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, 2008.

ALVES, Vânia Maria; MACHADO, Ana Maria Netto. **Caminhos ou (Des) Caminhos da Pós-graduação *Stricto Sensu* em Educação no Brasil**. GT 11: Políticas de Educação Superior. 2005. [Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br>: Acesso em: 15/12/2012]

BERNARDES, José Francisco; MELO, Pedro Antônio de. O Papel dos Programas de Pós-graduação da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, no desenvolvimento de políticas em Administração e Gestão Universitária. In: **IV Colóquio Internacional Sobre Gestão Universitária na América do Sul**. Florianópolis (SC), 2004.

BIANCHETTI, Lucídio; MACHADO, Ana Maria Netto. "Reféns da produtividade": sobre produção do conhecimento, saúde dos pesquisadores e intensificação do trabalho na pós-graduação. In: **30ª Reunião Anual da ANPEd**. Caxambú (MG): ANPEd, 2007. (CD-ROM).

BITTAR, Mariluce. Pós-Graduação em Educação no Brasil e as Demandas para o V Plano Nacional de Pós-Graduação. **Inter-Ação**. UFG: Faculdade de Educação, Vol. 30, n. 1: jan./jun. 2005, pp. 99-117.

BRASIL, Ministério da Educação e Cultura, Secretaria de Educação Superior/Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **I Plano Nacional de Pós-Graduação: 1975-1979**. Brasília: MEC/SESU/CAPES, 1975. [Disponível em: http://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/I_PNPG.pdf. Acesso em: 15/12/2012]

CURY, Carlos Roberto Jamil. Quadragésimo Ano do Parecer CFE n. 977/65. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro: Campinas; ANPEd – Autores Associados, (30), Set/Out/Nov/Dez, 2005. [Disponível em: <http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 15/12/2012]

HORTA, José Silvério Baia. Avaliação da pós-graduação: com a palavra os coordenadores de programas. In: Lucídio Bianchetti; Valdemar Aguiassardi. (Orgs.). **Dilemas da pós-graduação: gestão e avaliação**. Campinas: Autores Associados, 2009, v. 1, p. 101-131.

KUENZER, Acácia; MORAES, Célia Marcondes de. Temas e tramas na pós-graduação em educação. **Educação e Sociedade**. Campinas: CEDES. Vol. 26, n. 93, Set./Dez. 2005, pp. 1341-1362.

SANTOS, Ana Lúcia Félix dos; AZEVEDO, Maria Lins de. A pós-graduação no Brasil, a pesquisa em educação e os estudos sobre a política educacional: os contornos da constituição de um campo acadêmico. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro: ANPED. Vol. 14. n. 42, 2009, pp. 534-605. [Disponível em: <http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 15/12/2012]

SANTOS, Cássio Miranda dos. Tradições e contradições da pós-graduação no Brasil. **Educação e Sociedade**. Revista de Ciência da Educação. Campinas: CEDES, v. 24, n. 83, agosto, 2003, pp. 627-641.

SENADO FEDERAL. **Estatuto das Universidades Brasileiras**. Decreto n. 19.851 - de 11 de abril de 1931. Subsecretaria de Informações. [Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao>. Acesso obtido em 08/12/2012].

SEVERINO, Antonio Joaquim. A Política de Pós-Graduação no Brasil: avaliando a avaliação. In: **26ª Reunião Anual da ANPED**. Caxambú (MG): ANPED, 2006. (CD-ROM).

SILVA, Maria das Graças Martins da. **Trabalho Docente na Pós-Graduação: a lógica da produtividade em questão**. Tese e Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

V PLANO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO (PNPG) 2005-2010. Ministério da Educação – MEC. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Brasília (DF), 2004. [Disponível em: <http://www.capes.gov.br/sobre-a-capes/plano-nacional-de-pos-graduacao>. Acesso em obtido em 02/12/2012].

Capítulo XIV

O papel da CAPES e do CNPq após a reforma do Estado brasileiro: Indução de pesquisa e da produção de conhecimento

João dos Reis Silva Jr.(UFSCar)

Fabíola Bouth Grello Kato (Ufscar/CNPq)

Luciana Rodrigues Ferreira-(UFSCar)

Introdução

A Matéria publicada no dia 21 de novembro³⁷ do corrente ano sob o título *Comissão do senado aprova reformulação do Ministério da Educação* informava a criação de uma comissão de ciência e tecnologia sob o comando do senador Cristovão Buarque (Ministro da educação (2003-2004) durante o primeiro mandato governo Lula da Silva (2003-2006), para a aprovação de um projeto que visa reformular o ministério da educação instituindo o “ministério da Educação de Base”. A criação deste ministério desvincularia os níveis de educação básica e superior, delegando este último nível de educação para competência do também reformulado ministério de Ciência, Tecnologia & Inovação³⁸. Tal separação se justificaria, de acordo com o ministro, pelo fato de a educação superior ter maior investimento que a educação básica “(...) é preciso promover uma revolução na educação e a revolução começa coma criação do Ministério da Educação de Base”. O que podemos conjecturar na leitura deste projeto de Lei proposto pelo ex- ministro da educação e atual senador Cristovão Buarque é a consolidação de um projeto de Estado para C,T & I que se iniciou com aprovação em 1995 do Plano Diretor de Reformas do Aparelho do Estado, plano este que engendrou as principais reformas políticas e educacionais que ao longo dos últimos vinte anos possuíam uma aparência fragmentada, mas que na atual conjuntura ganham solidez e concretude sob a forma de um ordenamento jurídico que impõe a instituição universitária um papel estratégico no processo de produção de conhecimento.

Tal estágio, contudo, tornou-se mais concreto quando, no início do presente século, o novo modelo de avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de

³⁷ Para a leitura completa da matéria ver: <http://www1.folha.uol.com.br/saber/978883-comissao-do-senado-aprova-reformulacao-do-ministerio-da-educacao.shtml>.

³⁸ A partir de 03 de agosto de 2011 por meio de publicação no diário oficial da União o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) passou a chamar-se Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). A introdução da palavra Inovação de acordo com o próprio Ministro atende as mudanças estruturais necessárias ao arcabouço jurídico brasileiro, como a Lei de Inovação Tecnológica (Lei n. 10.973/2004) e a Lei do Bem (Lei n.11.196/2005) e esta em conformidade com uma política de Estado que fomenta o trinômio C,T&I.

Nível Superior (CAPES³⁹) - cujo início data dos anos 1996/1997 - teve sua realização no plano institucional das universidades em geral, em particular da universidade pública, com influência mais perceptível nas Instituições Federais de Educação Superior (IFES). Em acréscimo, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) alterou seu paradigma de financiamento de pesquisa no ano de 2001; passando de uma política de demanda livre para o financiamento por meio de editais, ficando desta forma, estabelecida uma prioridade em áreas para o financiamento da pesquisa.

Diversos documentos jurídicos contribuem para o entendimento das mudanças que ora destacamos. No caso brasileiro, podemos citar o *Plano Diretor de reformas do aparelho do Estado* como o principal manifesto político e orientador do novo ordenamento jurídico educacional. E no campo da política educacional, sobretudo, para o nível pós-graduado, destacamos o recém lançado Plano Nacional de Pós-graduação (2011-2020) como a mais completa face dos rumos e exigências da pós-graduação brasileira para o decênio, com destaque para o papel das agências estatais CAPES e CNPq como as grandes articuladoras deste processo em curso.

Com base em trabalhos anteriores (SILVA JR; SGUISSARDI, 2009), em trabalho atual já encerrado (SILVA JR. *et. al.*, 2011) e nos elementos históricos, é possível apreender no governo de Dilma Rousseff e dar consistência à hipótese de que a universidade pública transformou-se em uma agência executiva de políticas públicas de competência do Estado, movimento historicamente exigido pela transição ocorrida nos anos 1990 e 2000, período em que o país atualizou seus fundamentos econômicos como parte do trânsito do Regime Monopolista de Acumulação para o de Acumulação Financeira. Tal movimento ao demandar a reforma do Estado e das instituições republicanas teria imposto novas exigências para a produção de ciência, tecnologia e inovação e para a qualificação de toda a população do país sob um paradigma profissionalizante⁴⁰.

³⁹ A expressão “Modelo Capes de avaliação”, comumente utilizada por muitos autores (ver SGUISSARDI (2006); GATTI et al.(2003)) expressa o atual formato de avaliação da pós-graduação em vigor desde os anos 1996/1997. Apresentando em 2010 seu quarto triênio de avaliação sob este novo modelo (1998-2000/2001-2003/2004-2006/2007-2009), construindo pelos seus critérios ações que orientam alunos e professores em novas posturas acadêmico-institucionais.

⁴⁰ O professor Gilbert Achcar da University of London em discussão sobre este texto, destacava a importância da investigação para a gestão de ciência, tecnologia e inovação tecnológica e financeira para o Brasil. Segundo ele, a China e a Índia há algum tempo vêm se preocupando com esta questão, enquanto a Rússia, apesar da dissolução da KGB, tem uma herança científica tecnológica e de pesquisa institucionalizada muito densa resultante do contexto da guerra fria, enquanto o Brasil, somente há alguns anos busca fazer este movimento. A importância, segundo Achcar,

Este artigo busca compreender o papel da CAPES e do CNPq, diante de um movimento em que a universidade pública fora reposicionada, assumindo novas funções sociais e econômicas e enfatizando o nível da pós-graduação, *locus* privilegiado da produção da ciência, tecnologia e inovação com profundas características de mercantilização do conhecimento produzido.

1. *A Mundialização do Capital, acumulação financeira e instituições republicanas no Brasil*

O entendimento da radical mudança das instituições republicanas brasileira é possível se compreendermos as transformações porque passou a economia mundial e seu impacto no Brasil. Chesnais (1996) em seu livro *Mundialização do Capital* observa que a redução da relevância das fronteiras nacionais e as corporações mundiais sem um país em que se situe a matriz corporativa (*footloose capital*)⁴¹ resultaram em uma centralização de capital em escala mundial. Considerando a importância dos conglomerados de grupos de capital. Chesnais (1996) caracteriza esta nova situação pela realocação industrial, um processo colocado e induzido pela redução e desregulação dos custos sobre o trabalho, pela intersecção da indústria, serviços e as finanças, pela rentabilidade da propriedade da riqueza e a predominância financeira sobre os demais ciclos de movimentação do capital. O autor francês radicaliza seus argumentos ao assegurar que a mundialização está embasada no capital financeiro, especialmente na sua forma de moeda: o dólar estadunidense. Esta moeda é, para o autor, a pressuposição e o resultado do progresso de todas as economias mundiais. Fato que eventualmente pode ter levado David Harvey a escrever o brilhante livro *O Novo Imperialismo* e o recente *The Enigma of Capital*. Este novo quadro mundial da predominância financeira

consistiria no fato de que entre os países que formam o BRIC, o país, poderá ficar pelo caminho se não se ocupar da educação e da pesquisa, apesar das perversas formas de prioridades para a pesquisa e da vocação para a profissionalização da instituição universitária pública que jamais deveria prestar-se somente a este papel. A universidade pública deve ocupar-se desta dimensão, mas em igual medida ocupar-se da crítica a esta dimensão, posto ser a universidade não o lugar predominante do discurso único e subordinado à economia, mas especialmente da dúvida e do debate. Em acréscimo, enfatizavaos dois eixos em que se constituiria a universidade pública brasileira, como formulado; a 1) mercantilização do conhecimento e a 2) certificação em massa por meio do *Programa de Reestruturação e Expansão da Universidade Pública* (REUNI), a *Educação a Distância* (EaD) cuja secretaria com grande orçamento foi estruturada no mesmo ano em que se iniciou a reforma do aparelho do Estado – 1995 – e a Universidade Aberta do Brasil (UAB), que tornaria a instituição universitária pública (como na “profecia weberiana” uma universidade profissionalizada semelhante à universidade dos Estados Unidos da América e selaria a possibilidade do debate e da crítica, fundamental à educação.

⁴¹ Uma indústria cuja localização não é influenciada fortemente por acesso, quer a materiais ou mercados, e que pode, portanto, operar dentro de uma gama muito ampla de locais. Qualquer forma de negócio 'linha direta', operado quase que totalmente através do telefone, o *fax* símile e as novas tecnologias de comunicação e informação, seria um exemplo, também liberada das restrições de localização de *capital livre*.

produz maior impacto em países não desenvolvidos, os que se encontram na “periferia” do sistema econômico mundial. (PAULANI; OLIVEIRA, 2007).

Em época anterior a União Européia ainda guardava certo grau de autonomia em relação aos princípios acima referidos. Contudo a crise européia atual mostra o quanto o Velho Continente sempre esteve frágil diante da predominância financeira. Atualmente a maioria dos países europeus vê-se impelida a seguir à risca as diretrizes do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e do Banco Central Europeu (a ‘*troica*’ como denominam os portugueses). No caso japonês acontece algo semelhante a um paradoxo. Apesar do que se expôs o Japão investe a maioria de seu superávit em Bônus do Tesouro Nacional dos Estados Unidos. Neste caso, financia a dívida interna norte americana. No caso da China e da Índia, emergentes como o Brasil, é necessário indagar se estariam mudando a divisão mundial do trabalho? Os três oferecem capital no mercado mundial para suportar suas taxas de crescimento econômico. O dólar – dinheiro mundial – consiste no retorno das exportações de produtos chineses e serviços da Índia. Não por acaso, recentemente, os chineses, em pronunciamento oficial anunciaram que não pretendiam trocar o dólar americano como âncora de suas divisas externas. O dólar, apesar da crise econômica planetária, se fortalece na condição de dinheiro mundial ao lado do poderio bélico dos Estados Unidos. Este é o sentido da predominância financeira como sugere Chesnais (1996).

Nas antigas periferias tal como a América Latina – e o Brasil como um caso exemplar – o processo toma forma primeiramente de um aumento da dívida interna e agora assume a posição de um país que se torna plataforma internacional de produção de valor para a valorização financeira. Neste contexto do sistema monetário internacional, todas as economias são parte de uma economia mundial e figuram como um subespaço do mundo, com exceção dos EUA. A diferença entre os gigantes asiáticos e a América Latina consiste no volume de comércio internacional, contudo, todos internalizaram o capital mundializado em Investimentos Estrangeiros Diretos (IED), ou *joint ventures*, que em momentos de crise tendem a investir em países em desenvolvimento.

Em 2010 quando a América Latina aumenta em mais de 40% no fluxo de IED. O Brasil é o que apresenta maior crescimento com 87% a mais, em relação a 2009, especialmente pelas demandas nas áreas de recursos naturais, mineração metálica, hidrocarbonetos e alimentos (CEPAL, 2010, p.8). Isso se confirma nas notícias cotidianas, a Folha de São Paulo anunciou que “nos 12 meses até setembro, esse tipo de

entrada de capital chegou a impressionantes US\$ 76,3 bilhões” no país e acrescenta que tais investimentos permitiram ao “Brasil passar, de 2009 para 2010, da 15ª para a 5ª posição entre os principais destinos de IED no mundo. E contribui para que o quinhão do país no fluxo global de investimento estrangeiro direto chegue neste ano ao nível recorde de 5,4% (Folha de São Paulo, 2011, s/n).

Neste contexto, é perceptível que com a mundialização do capital há um simultâneo enfraquecimento das nações com consequências profundas para a instituição republicana. A república se mantém centralmente no binômio Estado-Nação, atualmente com a desnacionalização sobra intacto apenas o Estado, ou para alcançar maior precisão, o que se mantém intacto consiste no aparelho do Estado, que neste contexto se torna um instrumento de produção. Se assim se pode argumentar a república e sua burocracia operante tende a seguir a mesma linha de continuidade. Esta é uma consistente hipótese para que mais de 60 países que seguiram a receita do *Consenso de Washington* e realizaram uma reforma do aparelho do Estado. O Banco Mundial produziu na década de 1990 dois documentos com siglas iguais: PREAL. Um deles tratava-se do *Programa de Reformas do Estado para a América Latina* e o outro tão importante quanto o primeiro: *Programa de Reforma da Educação para a América Latina*. As reflexões anteriores somadas as análises dos documentos do Banco Mundial nos possibilitam radicalizar nossa hipótese inicial sobre a instituição republicana *universidade pública*. Nesta condição, ela tornou-se também um instrumento de produção, daí suas novas funções sociais e econômicas. Não se trata de mera coincidência o fato de termos logo após a publicização do *Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado* em 1995, a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES) alterou seu processo de financiamento e avaliação de programas de pós-graduação, tornando-se mais uma das várias agências reguladoras que foram fundadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) inicia, neste mesmo período, suas variadas formas de avaliação, à época o “provão”, em seguida, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico altera sua política de financiamento, outrora, de “demanda livre” para o financiamento de pesquisa por meio de editais priorizando as áreas científicas que estavam relacionadas com os ramos industriais priorizados pela política industrial e de comércio exterior. Por outro lado, as conferências de Ciência, Tecnologia e Inovação passaram ocupar lugar de destaque entre os eventos internacionais

organizados pelo Estado com apoio da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e da Academia Brasileira de Ciências (ABC), especialmente.

2. *Reforma do aparelho de Estado e universidade pública no Brasil*

No contexto delineado no item anterior o país experimenta uma radical transformação e as universidades públicas são colocadas em posição estratégica. A autonomia universitária em geral, especificamente a científica, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão gradativamente passam a ter sua sustentação numa equação em que a demanda econômica delineada torna-se a diretriz das investigações, cabendo ao governo criar as condições de financiamento e de reconstrução da cultura institucional da universidade pública, para que a universidade se transforme na agência executora de tais demandas.

No livro *Novas faces da educação superior no Brasil* (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2001) mostra-se que, em seminário sobre reforma constitucional sob o patrocínio da Presidência da República, Luiz Carlos Bresser Pereira – que futuramente seria ministro titular do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare) – defendia a tese de que o Estado moderno, social-democrata se materializaria, especialmente, a partir de 1995, com o *Plano Diretor para a Reforma do Estado*. É com base nele que se torna possível entender as mudanças e reformas que passaram a ser experimentadas pela universidade, sobretudo nas atividades de pesquisa, pois a constituição do *setor de serviços não exclusivos do Estado* permitiu a produção de um arcabouço jurídico que trouxe em seu núcleo a racionalidade da reforma do aparelho do Estado tal como percebida pelo ex-ministro Bresser Pereira, que vai ter na naturalização do fundo público pelo capital o marco deste processo (SGUISSARDI; SILVA JR., 2009). Aí residiria a origem da construção da nova cultura institucional da universidade pública.

Oliveira (1999) escreve com clareza sobre este movimento no contexto do Regime de Predominância financeira, em que o Estado fica refém do capital fictício acionário, posto que deve administrar sua dívida interna por da emissão de obrigações do tesouro nacional. A subserviência financeira teria aí seu pecado original. (OLIVEIRA, 1999, p.56-57)

Assim, como escreveria Francisco de Oliveira (2001, p.3). “a reforma do Estado produziu a matriz política, teórica e ideológica para a reforma das demais instituições [republicanas]”. Do ponto de vista da economia política, isto significa que teve origem

aí o processo que vai reposicionar a universidade pública – entendida como objetivação do fundo público – a serviço da valorização do capital. Isto é, dava-se o primeiro e decisivo passo para a mudança de sua cultura institucional e a origem de um novo paradigma de produção de conhecimento e das novas funções sociais e econômicas da instituição republicana *universidade pública*.

Decorre daí a base para futuras ações jurídicas, em especial do Executivo, para a mudança substancial da cultura institucional da universidade pública, bem como do conteúdo e forma do trabalho do professor universitário para a profunda mudança do *General Intellect*⁴² do país ao desenvolver as forças produtivas e mudar profundamente os meios de controle e regulação sociais, com consequências negativas para a universidade: a produção de conhecimentos no âmbito institucional, nacional e internacional. Trata-se da universidade pública assumida, tal qual o aparelho de Estado, como instrumento de produção em favor do capital produtivo amalgamado ao financeiro sob o atual regime de acumulação.

3. O papel da CAPES E CNPq: regulamentação, indução de pesquisa e produção de conhecimento para o capital

Para o entendimento das mudanças institucionais, culturais e nos objetivos sociais que reposicionaram o papel da instituição republicana universidade pública faz-se necessário analisar o reposicionamento de duas agências estatais: CAPES e CNPq. A primeira agência é a responsável pela reconstrução cultural por meio da reorganização acadêmica do nível de estudos pós-graduados e a segunda pela indução de produção de conhecimento via editais de apoio a pesquisa e pelo financiamento das mais variadas atividades acadêmicas⁴³, vem auxiliando na última década na consolidação de uma política de Estado que imprimi as mudanças necessárias na identidade da universidade, transformando esta em plataforma de valoração do capital.

⁴² La naturaleza no construye máquinas, ni locomotoras, ferrocarriles, electricitegrafs, selfactingmules. Etc.; Son éstos productos de la industria humana; material natural, transformado em órganos de lavoluntad humana sobre La naturaleza o de sua ctuación em La naturaleza. Son *órganos del cérebro humano creados por la mano humana*; fuerza objetivada del **conocimiento**. El desarrollo del capital fijo revela hasta que punto el conocimiento o knowlege (Inetelectocolectivo) social se há convertido em *fuerza productiva inmediata*, y, por lo tanto, hasta qué punto lãs condicones del processo de la vida social misma han entrado bajo los controles Del *general lintellect* y remodeladas conforme el mismo. Hasta que punto lãs fuerzas productivas sociales son producidas no solo em La forma de conocimiento, sino como órganos inmediatos de la **práctica social, del processo vital real**. (Marx, 1987, p.229-230, grifos em negrito nossos).

⁴³ Entendemos como atividades acadêmicas fomentadas pelo CNPq: Bolsas individuais de fomento a pesquisa nas mais variadas modalidades e áreas de concentração, auxílios a pesquisa como: subsídios a publicação científica, apoio a capacitação de pesquisadores, intercâmbios científicos, atendimentos a reuniões e congressos científicos e apoios a projetos científicos.

O embrião de uma política nacional de C&T no Brasil confunde-se com a criação de duas das maiores agências de fomento a pesquisa do país: CAPES e CNPq.

A CAPES fora criada no Brasil pelo decreto 29.741 em 11 de julho de 1951, engendrada pelo projeto político do país Getulista, que via urgência na qualificação de pessoal e na formação de pesquisadores para o país. Nasce com a nomenclatura Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior com o objetivo inicial de “assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e Privados que visam ao desenvolvimento do país”. Já em 1954 fomentou: 32 bolsas para formação no país, 51 de aperfeiçoamento no país e 72 no exterior⁴⁴.

Pelo decreto 86.791 de 28 de dezembro de 1981⁴⁵ “a CAPES é reconhecida como órgão responsável pela elaboração do Plano Nacional de Pós-graduação *Stricto sensu* e também reconhecida como agência executiva do Ministério da educação e cultura junto ao sistema nacional de ciência e tecnologia cabendo-lhe elaborar, avaliar, acompanhar e coordenar as atividades relativas ao ensino superior”.

Mas é em 1992, por meio da Lei 8.405⁴⁶ que o governo executivo autoriza a instituição da CAPES como fundação pública, cuja finalidade precípua passa a ser de subsidiar o Ministério da Educação (MEC) na formulação de políticas para área da pós-graduação, coordenando e avaliando os cursos deste nível no país e estimulando, mediante bolsas de estudos, auxílios e outros mecanismos, na formação de recursos humanos altamente qualificados para docência de grau superior, pesquisa e ao atendimento das demandas dos setores públicos e privados. Aventamos a hipótese de que a promulgação esta lei seja o marco legal que induz uma mudança qualitativa no âmbito da reestruturação dos indicadores de avaliação dos programas de pós-graduação que toma forma acabada em 1996/1997, introduzindo novos critérios de excelência para a pós-graduação brasileira⁴⁷ comumente denominado “modelo CAPES de avaliação”.

⁴⁴ Para maiores informações sobre o histórico da CAPES ver <http://www.capes.gov.br/sobre-a-capes/historia-e-missao>.

⁴⁵ Para acesso ao decreto ver: < <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-86791-28-dezembro-1981-436402-publicacaooriginal-1-pe.html> >

⁴⁶ Para acesso a Lei ver: < <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1992/8405.htm> >

⁴⁷ No triênio de avaliação 2004-2006, entre os itens avaliados dos cursos de pós-graduação estão: a proposta do programa levando em consideração a organicidade entre área(s) de concentração, linhas e projetos de pesquisa, publicação docente, estrutura curricular, dissertações e teses, infra-estrutura adequada para ensino, pesquisa e extensão; Corpo Docente (peso 30%) avaliando a formação, a participação em pesquisa e desenvolvimento de projetos, orientação na pós-graduação, na graduação, inserção acadêmica em comissões nacionais de avaliação, diretorias de associações científicas nacionais e internacionais; diretorias, comitês, comissões, ou consultorias *AD HOC* em agências de fomento em

O CNPq também criado em 1951 por meio da lei n. 1.310 de 15 de janeiro de 1951 com a nomenclatura Conselho Nacional de Pesquisa com o objetivo inicial de coordenar e estimular a pesquisa científica no país. Logo em 1951, muitas ações entre visitas a países Europeus, Estados Unidos, Canadá, com vistas ao estudo da viabilidade de intercâmbios científicos entre cientistas brasileiros e estrangeiros e a participação de seus membros em congressos científicos estrangeiros fora importante para iniciar de modo institucional o trabalho desta agência.

Tenho convicção de que o curso da nossa história começou a mudar em abril de 1951, com a criação do CNPq. Ligado diretamente à Presidência da República, o novo órgão formulou uma política científica nacional, passou a conceder bolsas de estudos para que jovens brasileiros buscassem aperfeiçoamento e titulação pós-graduada no exterior e a financiar grupos de pesquisa nas universidades e centros de pesquisa. (REZENDE, 2010)

Tal como Rezende (2010) aponta sobre a importância da criação do CNPq para estruturação de uma política científica nacional, a pesquisa de Sguissardi e Silva Jr (2008) realizou densa e extensa análise sobre o trabalho do professor pesquisador nas Instituições Federais de Ensino Superior-IFES da região sudeste, tendo como cenário geral as atuais configurações do capitalismo contemporâneo e as devidas mudanças na economia e no Estado brasileiro a partir da década de 1990. O estudo remeteu a uma análise minuciosa sobre o papel estratégico da universidade estatal-pública em que esta é redirecionada para o setor de setores não-exclusivos do Estado, exaltando uma forte tendência de mercantilização do seu espaço e das suas práticas universitárias, sobretudo por meio de suas atividades de pesquisa, mediante seu financiamento e tendo como seus principais indutores o CNPq e a CAPES.

Ao enfatizar o papel e o crescimento da pós-graduação no Brasil aliada as atividades de pesquisas, Sguissardi e Silva Jr. (2008) argumentam ser o Estado, de

âmbito nacional ou estadual; Corpo Discente, Teses e Dissertações (peso 30%) avalia o equilíbrio entre a dimensão do corpo discente e docente permanente, o fluxo de entrada e saída, apreciação da produção bibliográfica docente como resultado da sua participação nas atividades do programa, teses e dissertações articuladas com linhas e projetos de pesquisa, teses e dissertações como geradoras de publicação qualificadas, tempo de formação de mestres e doutores; A Produção Intelectual (peso 30%) analisa a produção docente qualificada na forma de livros, capítulos e periódicos com base no QUALIS-CAPES da área, levando em consideração a produção equilibrada dos docentes do programa, produção técnica dos docentes incluindo patentes, organização de eventos, produtos, produção de material didático; A inserção social (peso 10%) com base no impacto da inserção regional e/ou nacional do programa e a integração e/ou cooperação com outros programas com vistas ao desenvolvimento da pesquisa e da pós-graduação. (para acesso aos dados relativos aos critérios de avaliação dos programas de pós-graduação acessar a página <http://www.capes.gov.br/index.php>)

forma mediada e articulada com a CAPES e o CNPq que reorganizam a pós-graduação e que buscam fazer da pesquisa, sobretudo da pesquisa aplicada, um elemento central.

No âmbito social, por meio de programas focais. Porém, quando se trata do setor produtivo o fundo público naturalizado pelo capital busca produzir novas tecnologias de processo e de produto que agreguem mais valor aos produtos que serão comercializados no mercado internacional ou nacional. [...] isto se faz porque a mundialização do capital não ocorre embasada no comércio internacional de mercadorias ou capital financeiro, mas, majoritariamente por meio da mundialização das empresas multinacionais que produzem valores fora de suas matrizes e países de origem. (SGUISSARDI E SILVA JR., 2008, p.35)

A pós-graduação, de acordo com os autores, se reorganiza na universidade brasileira por meio de três movimentos: o papel ocupado pela CAPES no processo de reorganização da pós-graduação no país; pelo papel indutor à pesquisa aplicada atribuído ao CNPq por meio de editais, convênios, e fundos e também pelo mercado que se põe no interior da universidade, permitido pelo arcabouço jurídico, e que possibilitou o trânsito entre esses pesquisadores e o setor produtivo. (SGUISSARDI; SILVA JR, 2008). Ao analisar os investimentos realizados pelo CNPq no período 1996-2008 nas duas grandes linhas de investimento: bolsas e fomento a pesquisa científica tecnológica indica que a partir de 2001 a participação dos investimentos em fomento à pesquisa vem se alterando, aumentando os investimentos na execução de projetos de pesquisa científica e tecnológica, via editais de apoio. Ao analisar o Exercício dos Editais do CNPq no período de 2004 e 2005, Grello (2008) afirma:

No exercício desses editais, essas políticas estão sendo financiadas pelo tesouro nacional, mas pautadas pelo setor produtivo por estarem afinadas às políticas deste setor, orientadas não pelo tempo e os objetivos do acadêmico, mas pelo tempo da economia, observado pelo tempo de execução das pesquisas, que já é estabelecido pelos editais. Orientados pelo financiamento, os editais já pré-estabeleciam o perfil de pesquisador, as áreas prioritárias para pesquisa, algumas metas, o tempo de execução da proposta, a contrapartida esperada, que, no caso em espécie, seria a capacidade individual ou do próprio grupo de pesquisadores de serem empreendedores na busca por mais recursos no mercado, por meio do estabelecimento de outras parcerias para o mesmo projeto. (GRELLO, 2008, p.151)

Tabela 1- CNPq - Total dos investimentos realizados em bolsas e no fomento à pesquisa - 1996-2008

Ano	Investimentos em R\$ mil correntes						Participação %	
	Bolsas no país (1)	Bolsas no exterior	Subtotal Bolsas	Fomento à pesquisa (2)	Total		Bolsas	Fomento à pesquisa
					Total	Var. %		
1996	431.631	41.944	473.575	61.015	534.590	-	89	11
1997	411.825	29.839	441.664	71.451	513.115	-4	86	14
1998	354.523	26.784	381.307	44.583	425.890	-17	90	10
1999	337.747	26.849	364.596	76.457	441.053	4	83	17
2000	353.831	24.406	378.237	115.797	494.034	12	77	23
2001	367.399	43.176	410.575	170.645	581.221	18	71	29
2002	377.944	55.674	433.618	165.055	598.673	3	72	28
2003	429.657	40.275	469.932	181.258	651.190	9	72	28
2004	535.360	37.352	572.712	221.485	794.197	22	72	28
2005	576.255	30.471	606.727	242.543	849.270	7	71	29
2006	645.902	25.285	671.186	232.229	903.415	6	74	26
2007	682.551	31.609	714.159	477.379	1.191.538	40	60	40
2008	747.730	32.290	780.020	423.554	1.203.575	33	65	35

Fonte: CNPq

A concreta posição estratégica que as agências CAPES e CNPq assumem nos últimos quinze anos para o fortalecimento de uma política científica nacional pode ser compreendida durante a 4ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Em 23 de maio de 2010⁴⁸, durante sua solene conferência de abertura podia-se apreender um novo marco na história científica brasileira. A presença de autoridades ilustres como o então presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), alguns ministros de Estado como o Ministro da Educação, Fernando Haddad, o Ministro da Ciência e Tecnologia Sergio Rezende (2005-2010), dos Presidentes da Sociedade Brasileira para o progresso da Ciência (SBPC), Marco Antonio Raupp, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Carlos Alberto Aragão, da Academia Brasileira de Ciência, Jacob Palis jr, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Jorge Almeida Guimarães, entre outras autoridades, já indicativa que aquela reunião representava um divisor de

⁴⁸ Todas as falas referentes a este seminário foram gravadas e transcritas pelos autores na ocasião da participação nesta 4ª conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, ocorrida nos dias 23,24 e 25 de maio de 2010, no hotel Golden Tulip Alvorada em Brasília-DF.

águas nas políticas de Estado para a consolidação de um sistema nacional de Ciência, Tecnologia & Inovação (C,T&I).

Das diversas falas que compõem a abertura desta conferência, três podem ser destacadas como a mais solerte objetivação do papel estratégico que a universidade pública assume.

De acordo com o presidente da SBPC, Marco Antonio Raupp, representante da comunidade científica brasileira e agora Ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação:

O senhor (referindo-se ao então presidente Lula da Silva) é considerado um soldado da nossa causa, que é a causa da ciência, da tecnologia, da inovação e da educação. Os requisitos para o desenvolvimento do país, do desenvolvimento da sociedade hoje dos requisitos da sustentabilidade ambiental e social, e também os requisitos para o desenvolvimento do sistema produtivo resumidos nas palavras inovação e agregação também de tecnologia colocam a ciência e a tecnologia na berlinda de todas as políticas públicas que devem ser desenvolvidas. E nós temos a consciência, nós, a comunidade científica, e as instituições que operarão toda essa geração de oferta de conhecimento da sociedade brasileira temos a consciência do papel que nós temos a desempenhar. Avançamos muito nos últimos tempos. Criamos esse sistema a partir da criação da Capes e do CNPq. Criamos um sistema que oferta conhecimento à sociedade

Notem que as primeiras palavras do representante da comunidade científica já nos dão elementos fortes para avaliar o paradigma científico adotado no Brasil: ao dirigir especial atenção às agências estatais CAPES e CNPq como as grandes agências que operam as mudanças na produção de conhecimento brasileiro “criamos esse sistema a partir da criação da CAPES e CNPq”

Nós temos novos desafios que decorrem, exatamente, da questão da sustentabilidade social, ambiental e a inovação e agregação de tecnologia nos processos produtivos para que o sistema econômico brasileiro tenha condições de competir em igualdade de condições, e em boas condições, no mercado global. Isso é fundamental! Todas essas coisas, todos esses elementos estão imbricados. Agora um deles se destaca e já foi lembrado aqui pelo colega Davidovich, que é a educação básica e de qualidade pra todos ou escola pública de qualidade. Nós precisamos depois da universalização da escola fundamental e média. Hoje nós temos toda a população em idade escolar na escola. O nosso desafio agora é que essas crianças, esses adolescentes saiam da escola formados, com educação, sendo cidadãos. Educação é um requisito da cidadania.

Aqui já se indicava os fundamentos para a educação: as políticas educacionais iniciadas no governo Lula da Silva, estão sendo aprofundadas no Governo Dilma Rousseff, havendo uma mobilização nacional, por meio de políticas públicas educacionais, em torno da criação de um novo consenso em que a educação básica é condição de cidadania e deve fomentar a formação para um novo cidadão: *útil e capacitado para o mercado*.

A fala do presidente da SBPC assume concretude quando realizamos a leitura do atual PNPG (2011-2020) onde destacamos o forte apelo educacional com políticas diferenciadas para cada nível e modalidade de ensino. Ponderamos o esforço por parte do governo Federal pelo fomento à formação técnica para alunos de baixa renda oriundos das escolas públicas, com destaque ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego- PRONATEC com o objetivo de oferecer formação técnica e profissional aos trabalhadores e alunos do ensino médio. Programas de acesso ao ensino superior, com forte expansão das universidades públicas e privadas, sobretudo, por meio da modalidade Educação à distância (EaD) onde destacamos o Programa Universidade para Todos; expansão da rede Federal de Educação Tecnológica com a previsão de criação regional de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia por todo país com vistas a dar formação tecnológica adequada e formação de mão-de-obra necessária ao crescimento econômico imposto pela finança capitalista mundializada. E finalmente a expansão do *santo graal*; a pós-graduação, que conta com programas como “Ciência sem Fronteiras” que busca promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência, tecnologia e inovação da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional entre alunos de graduação e pós-graduação na forma de bolsas de estudos com a finalidade de sugar por meio da formação acadêmica e técnica, de parcerias e de intercâmbios institucionais a tecnologia de sistemas educacionais e de pesquisas mais competitivos em países mais avançados no fomento ao trinômio C&T&I nas áreas consideradas prioritárias e estratégicas para o desenvolvimento econômico do país. (BRASIL, 2011)

A fala do Ministro da educação, Fernando Haddad nesta abertura solene, é mais enfática ao indicar qual o papel que a universidade pública ocupa neste cenário, e a necessária parceria entre este Ministério e o Ministério da ciência e tecnologia na construção de um paradigma nacional em prol da C,T& I, já antevendo o que descrevemos no início deste texto sobre a tramitação do projeto de lei que prevê a separação da educação básica da educação superior e conseqüente transferência deste

ultimo nível de ensino para competência do agora Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação :

(...) Considero este momento um momento áureo da educação porque educação básica e educação superior se encontraram de uma maneira definitiva, se pegam as mãos de maneira definitiva. E eu peço que a parceria do MEC com o ministério da ciência e tecnologia e com outros ministérios (...) hoje o país está absolutamente convencido de que pode fazer muito pela escola pública e que nós temos que contar com universidades fortes pra realizar essa tarefa. É por meio das universidades que nós vamos transformar a educação básica em nosso país. (...) se assim entender conveniente o ministro Sergio Rezende nós poderemos, se for desejo do MCT, como é uma determinação constitucional mandar em 2010 o Plano Nacional de Educação para o Congresso Nacional, que entre em vigor em 2011 até 2020 considerando metas definidas nessa conferência no mesmo projeto de lei, para que esse casamento da educação com a ciência e tecnologia seja firmado num dispositivo legal.

Ambos os ministérios devem estar engajados na melhoria da qualidade da educação básica. Pois melhorando e descentralizando as oportunidades de acesso a educação, o nível dos alunos aumenta ampliando o número de pessoas qualificadas para a pesquisa científica e tecnológica, o que consolida mais ainda o desenvolvimento do país.

O presidente da República Luis Inácio Lula da Silva destacou “a política pode ser perene. E a política pode ser eterna até que a gente crie outra mais eficaz”. Ao destacar o caráter perene da política que ali estava se firmando na historia brasileira, parecia querer demonstrar que independente do próximo presidente que assuma o Brasil, o fomento massivo a C,T&I deixa de ser política de governo, fazendo parte da agenda de uma verdadeira política de Estado.

(...) Outra coisa que nós descobrimos, uma coisa importante é que os empresários brasileiros não estavam preparados para inovação (...) eu fiquei horrorizado que um dia o Sergio me procurou pra dizer que o dinheiro disponibilizado pra investimento em inovação nas empresas não foi, as pessoas não utilizaram, não apareceram empresários. Depois eu recebo o presidente da CNI na minha sala pra dizer ‘presidente, eu preciso da sua ajuda. Você precisa convencer os empresários a utilizar o dinheiro e fazer investimento em inovação’. (...) porque no Brasil, historicamente, nós fomos doutrinados a ser considerados seres inferiores. A gente no máximo disputava com a Bolívia, o Paraguai, com o Equador e quando chegava lá no Norte ‘ não vamos disputar com eles, pois eles são muito sabidos!’. Aí quando eu vejo um cientista dizer que nós já

estamos no 13º, que nós já produzimos mais artigos que a Rússia, do que a Holanda. É motivo de orgulho pra nós! (...) então a gente conseguiu mudar um pouco a historia sendo teimoso (...) ser cientista nesse país era a arte de ser teimoso. Agora não, agora é a arte de fazer ciência num país que tem política de ciência, num país que tem políticas públicas. (...) para acabar com desafios desse país a prioridade é investimento em educação e ciência e tecnologia. Essa é a prioridade básica (...) tenha consciência que exportar um chipzinho deste tamanho que cabe numa caixa do tamanho dessa televisão vale mais que um navio de 300 toneladas de minério de ferro. Então nós queremos exportar inteligência, conhecimento e não ficar exportando commodities que é importante, mas nós precisamos sofisticar.

A fala do presidente da república indica que após mais de uma década de ajuste neoliberal no Brasil, a Ciência e Tecnologia, e agora a Inovação, feitas, em grande medida, nas universidades públicas faz-se necessário para a construção de uma nova sociabilidade científica, tendo sua melhor tradução na implementação de um novo modelo de avaliação agenciado pela *nova* Capes. E ainda, o importante papel que o CNPq assume em dois momentos distintos da historia científica brasileira: num primeiro momento, com investimento massivo em formação de pesquisadores financiando bolsas no Brasil e no exterior; e num segundo momento com investimentos no fomento a bolsas individuais de fomento a pesquisa e no apoio a projetos científicos via editais de apoio.

4. O Novo PNPG (2011-2020): avaliação intensificada, empreendedorismo e internacionalização da pós-graduação.

O até então exposto nos itens anteriores nos faz analisar as perspectivas para os próximos anos no que diz respeito ao trabalho docente na pós-graduação brasileira. Optamos por avaliar o recém-lançado Plano Nacional de Pós-graduação (2011-2020) que consolida nossa hipótese de que a universidade tornou-se linha de continuidade do Estado, um instrumento de produção direcionado para o capital financeiro mundializado. De sua análise destacamos três pontos chaves que acreditamos ser cruciais para o entendimento histórico de como a racionalidade mercantilizada já anunciada como potência no *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* no qual previa mudanças chaves nas principais instituições republicanas do país, se põe na história recente não mais como potência, mas como fato concreto.

A análise do atual PNPG nos leva a potencial hipótese de que a autonomia universitária não passa de uma epifania. Todo o sistema de avaliação, classificação, orientação da pós-graduação brasileira induzem a um esgarçamento da autonomia universitária, estando a produção do conhecimento e a formação de nossos pesquisadores totalmente comprometidos “(...) com o aumento do valor agregado de nossos produtos e a conquista competitiva de novos mercados no mundo globalizado” (BRASIL, 2010, p.37). Este plano parece fortalecer e concretizar uma política que há quase duas décadas já vinha se consolidando na tentativa de mudança na cultura universitária, nos seus objetivos, na formação de seus pesquisadores e que apesar de ser recebida com resistência, vem sendo amplamente aceita pela geração de novos doutores que pouco a pouco vão assumindo as atividades de pesquisas e esvaziando o lugar da crítica. Três são as categorias mais importantes que podemos destacar numa leitura atenta deste plano: a avaliação intensificada, o empreendedorismo e a internacionalização da pós-graduação brasileira.

O fortalecimento desta cultura acadêmica propalada há mais de uma década e que comumente denominamos de “modelos CAPES de avaliação”. Esta, baseada em indicadores de ⁴⁹excelência e sob o pretenso discurso da necessidade de se imprimir um caráter social à pesquisa científica, revela uma face muito perversa para a autonomia científica do país: a burocratização da ciência brasileira, do conhecimento produzido na universidade que por excelência deveria ser o lugar da crítica e do debate livre. A concepção de ciência se altera e este processo tende a se acentuar a se julgar pela análise do PNPG, agora, vigente. Tema muito bem discutido por Marx Weber em seu livro “a ciência como vocação” que na análise do sistema universitário alemão e americano já apontava para estas mudanças na forma de fazer ciência livre e por vocação, em pleno século XIX.

⁴⁹De acordo com os documentos oficiais *Qualis* “é o conjunto de procedimentos utilizados pela agência Capes para estratificação da qualidade da produção intelectual dos programas de pós-graduação. Tal processo foi concebido para atender as necessidades específicas do sistema de avaliação e é baseado nas informações fornecidas por meio do aplicativo Coleta de Dados. Como resultado, disponibiliza uma lista com a classificação dos veículos utilizados pelos programas de pós-graduação para a divulgação da sua produção. (...) o Qualis afere a qualidade dos artigos e de outros tipos de produção, a partir da análise da qualidade dos veículos de divulgação, ou seja, periódicos científicos e anais de eventos. A classificação [desses] periódicos e eventos é realizada pelas áreas de avaliação e passa por processo anual de atualização. Esses veículos são enquadrados em estratos indicativos da qualidade - A1, o mais elevado; A2; B1; B2; B3; B4; B5; C - com peso zero. (para maiores informações ver <http://qualis.capes.gov.br/webqualis/>)

O que estudamos aqui neste Plano é a adoção de uma política de Estado que visa a criação, por meio de políticas públicas na forma de Planos, programas como os já citados acima e de um arcabouço jurídico educacional que permita a integração de um *Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* interligado a um *Programa Nacional de Pós-graduação* que convoca a universidade e sua estrutura acadêmico-científica, técnica e pedagógica a inserir o Brasil num sistema econômico mundial e competitivo por mercados. Sua indução é realizada, no plano político-acadêmico pela CAPES que se torna a agência que realiza a análise nacional de qualidade e excelência da pós-graduação brasileira, num sistema que qualifica:

(...) Avaliação da produção tecnológica e seu impacto e relevância para o setor econômico, industrial e social; através de índices relacionados a novos processos e produtos, expressos por patentes depositadas e negociadas, por transferência de tecnologia e por novos processos de produção que poderão dar uma vantagem competitiva ao país; incentivo à inovação através da adoção de novos indicadores, que estimassem o aumento do valor agregado de nossos produtos e a conquista competitiva de novos mercados no mundo globalizado. Um maior peso deveria ser dado a processos inovadores que refletiriam em maiores oportunidades de emprego e renda para a sociedade; fortalecimento das atuais atribuições dos órgãos superiores da CAPES, principalmente as referentes à avaliação, autorização de cursos novos e o seu credenciamento, com vistas à manutenção do Sistema Nacional de Pós- Graduação; Indução da pós-graduação, mediante constante atualização dos indicadores empregados, de modo a orientar a formação de recursos humanos e a pesquisa na direção das fronteiras do conhecimento e das prioridades estratégicas do país. (Brasil, 2010, p.37)

Duas questões merecem destaque: primeiro, o papel centralizador e arbitrário da CAPES na figura do Estado, que por meio de critérios de excelência cria um *ranking*, impondo a estas instituições um *selo de qualidade* (BRASIL, 2010, p.127) e em segundo lugar a forte indução de pesquisas via financiamento e processos avaliativos na criação de uma nova sociabilidade científica brasileira caracterizada de forma predominante pela: aceitação, pelo não-debate, pelo total descompromisso com pesquisas livres, por novos formatos e modelos de formação pós-graduada que diminui seus tempos de formação e fomenta mudança nos formatos dos programas com disciplina que primam muito mais pela formação técnica em detrimento da epistemologia. Sem grandes opções aos programas que se sentem compelidos a assumir

tais características sob risco de perda de credenciais, bolsas, verbas para pesquisas dentre outros mecanismos.

Outro destaque essencial para nossa discussão consiste nas diretrizes desse sistema de pós-graduação para os próximos dez anos. Há um esforço de diferenciação institucional entre programas de pós-graduação *stricto sensu*. Há a indução no sentido da diminuição da entronização do modelo de universidade Humboldtiana que é o que predomina entre nossas principais universidades. A CAPES assumirá o papel de incentivar e conduzir a despeito do pretense desenvolvimento econômico e social do país a formação “cada vez mais numerosa” para pós-graduandos voltados para atividades extra-acadêmicas com destaque para o incentivo a criação de mestrados profissionais ainda incipientes no atual sistema.

No topo do sistema estão as universidades humboldtianas, conhecidas por patrocinarem a união indissolúvel do ensino e da pesquisa, com a pós-graduação à frente, servindo de modelo ou farol para o sistema. Porém, no primeiro mundo e no Brasil, elas são a minoria, apresentando toda sorte de distorções: trata-se de um conceito ou de um ideal, a exigir ajustes ao ser trazido para os dias de hoje e aplicado à realidade das instituições. Não obstante, elas existem e deverão ser cobradas nas avaliações por sua inserção internacional ou pela capacidade de oferecer cursos de padrão internacional. Ao lado das universidades públicas humboldtianas e de uma ou outra comunitária que integra aquele prestigioso rol, há as públicas não-humboldtianas e as privadas, distinguidas entre as comunitárias e as não-comunitárias, com menos vocação acadêmica e maior proximidade com o mercado e, por vezes, com o setor produtivo. Este conjunto de natureza diferente e complementar deverá responder por demandas e necessidades diferentes: num extremo, a necessidade de formar professores e pesquisadores voltados para o sistema de ensino e de pesquisa; noutro extremo, a necessidade de formar quadros e técnicos altamente especializado para os setores público e privado. Em consequência, será preciso criar mais de um sistema de avaliação e depurar diferentes critérios de teor acadêmico e não-acadêmico, ajustados para as diferentes situações e necessidades, como no mestrado profissional. (BRASIL, 2010, p.128)

Algumas palavras finais

As recomendações acima descritas aventam a necessidade de um novo modelo de pós-graduação que não seja pesadamente teórico e acadêmico, com novos padrões de

desempenho acadêmico e que acompanhe as mudanças por que passaram as principais nações, primando por uma formação técnica demandada pelas mudanças científicas e tecnológicas adequadas a nova base de produção capitalista – *a predominância financeira*. Estas parecem ser as novíssimas faces da universidade brasileira. Com base nestas diretrizes que está sendo construído o pacto Científico e Tecnológico nacional que acentua o central papel das agências CAPES e CNPq na formulação, indução e fomento as atividades científicas brasileiras. Este processo de reposicionamento social e econômico da estrutura universitária acarreta mudanças que se concretiza sob a forma de intensificação do trabalho do professor, da acentuação do processo de precarização das relações de trabalho e da degradação das relações humanas na instituição universitária. Este parágrafo final consiste na síntese deste texto, mas, também, a direção que se seguirá investigando o trabalho docente na pós-graduação na universidade que se transformou em instrumento de produção no processo histórico atual em que o Brasil se tornou a plataforma internacional financeira do valor. Um movimento que equivale, na sua particularidade histórica, ao trânsito do Brasil da dependência econômica para um Brasil da servidão financeira.

Referências

BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano Nacional de pós-graduação - PNPG (2011-2020)**. Brasília, DF: CAPES, 2 v. dez 2010.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e Caribe**. Santiago: CEPAL, 2010.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã Editora, 1996.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Investimento estrangeiro no Brasil deve bater recorde neste ano**. Editorial. Jornal online. São Paulo: Folha, 14 set, 2011. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1409201111.htm>>. Acesso em: 15 set, 2011.

GRELLO, F. B. **NUPES: Protagonista da Política para a Educação Superior Brasileira? (1989-2005)**. 2008. 158f. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos. 2008.

IPEA/BNDES. Inovações em pauta. **Desafios do Desenvolvimento**, ano 8, n. 65, Brasília, 2011, p. 60-63,

MARX, Karl (1857-1858). **Elementos Fundamentais para la crítica de la economia política**. México: Siglo XXI, 1987.

OLIVEIRA, Francisco. A Face do Horror. In: SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil**: reformas do estado e mudanças na produção. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista: USF-IFAN, 2001. p. 7-13.

OLIVEIRA, Francisco. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia. **Os sentidos da democracia – políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Editora Vozes e Fapesp, 1999.

PAULANI, Leda M.; OLIVEIRA, Francisco de . Financialization and Barbarism: a perspective from Brazil. In: Henry Veltemeyer; Paul Bowles. (Org.). **National Perspectives on Globalization**. 1ª ed. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007, p. 13-27.

SGUISSARDI, Valdemar. SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **Trabalho intensificado nas federais: pós-graduação e produtivismo econômico**. São Paulo: Xamã Editora, 2009.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; *et al.* Os Significados do Trabalho do Professor Pesquisador na Universidade estatal pública Mercantilizada. **Relatório Científico Final**. (Processo FAPESP n. 2009/08661-0). Set. 2011.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; *et al.* Os Significados do Trabalho do Professor Pesquisador na Universidade estatal pública Mercantilizada. **Relatório Científico Parcial**. (Processo FAPESP n. 2009/08661-0). Set. 2010.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. SGUISSARDI, Valdemar. **As novas faces da educação superior no Brasil**: reforma do Estado e mudança na produção. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora; Bragança Paulista: EDUSF, 2001.

POSFACIO:

A Universidade na encruzilhada de paradigmas⁵⁰

António Francisco Cachapuz

Introdução

Nos últimos 25 anos tem-se assistido um pouco por todo o lado a uma reorientação das políticas de ensino superior e de investigação envolvendo mudanças profundas na natureza, missão e organização da Universidade.

O processo em curso, em boa verdade configurando um processo de mudança paradigmática, não se inscreve numa orientação da Universidade para o desenvolvimento humano, em linha com a sua matriz Humboltiana (séc. XIX) em que a Universidade deixou de ser uma corporação (caso da Universidade Medieval ao serviço dos senhores e da Igreja) e passou a estar ao serviço do Estado, ou seja a Universidade Moderna. O processo em curso inscreve-se sim numa orientação de índole economicista no quadro da globalização neoliberal (Universidade Empresa). Embora com diferentes velocidades a nível internacional em função de contextos nacionais específicos (envolvendo quer reformas pontuais quer reorganização radical), o traço comum dessa nova orientação legitima-se na ideologia neoliberal; ou seja, a pretensão de ser o mercado a definir o que as instituições de ensino superior público, em particular as universidades, devem fazer e como se organizar. Em síntese, o mercado como instrumento regulador das políticas públicas, neste caso das políticas de educação. No limite desta lógica, o Estado só deveria confinar-se às funções de soberania (defesa do território, ordem pública ou representação externa).

No caso das universidades, um bom exemplo dessa nova orientação é o novo modelo de Universidade defendido pela Comissão Europeia que “questiona o ideal Humboltiano de Universidade enquanto comunidade autónoma de professores e põe em dúvida se o governo das universidades levado a cabo por académicos será o melhor em termos sociais. O novo modelo enfatiza, “management” e empreendedorismo mais do que liberdade académica, democracia interna e papel organizador das disciplinas académicas” (Maassen, 2008, p.94).

⁵⁰ Agradecimentos: este trabalho foi financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia/FCT/MEC através de fundos nacionais (PIDDAC) e cofinanciado pelo FEDER/Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional através do COMPETE – Programa Operacional Fatores de Competitividade no âmbito do projeto PEst-C/CED/UI0194/2013."

E o mesmo autor avança com questões pertinentes como sejam: qual a extensão do processo de mudança em curso? Quais as consequências nas dinâmicas universitárias da entrada em cena dos mercados? Quais as implicações nas instituições de ensino superior de cada país dos sistemas de integração na Europa? (p. 73).

Para alguns, o processo em curso visa criar a Universidade Empresa ao serviço da reorganização internacional do trabalho e satisfazer a troca de "serviços" defendida pela Organização Mundial de Comércio, argumento que faz Oliveira e Holland considerarem que o processo "corre o risco de reproduzir algumas das características mais negativas da educação de massa fordista, da hierarquia weberiana e da vigilância tanto foucaultiana como taylorista" (2008, p.20).

É minha convicção que uma melhor compreensão sobre disfunções e limitações democráticas dos processos institucionais decisórios em curso na definição das políticas de ensino superior bem como de suas implicações a nível da formação e da investigação pode ajudar a desenvolver uma maior consciência sobre as nossas circunstâncias sociais alargando a nossa capacidade de compreensão e intervenção cidadã em decisões que nos afectam como professores/educadores/investigadores.

Por isso mesmo, num primeiro tempo, abordo a relação entre o Estado e a Universidade (em particular a Universidade pública) de forma a melhor enquadrar os traços essenciais da orientação neoliberal em curso. Em seguida, analiso algumas implicações das mudanças por essa via ocorridas a nível da governança e autonomia institucional das universidades (públicas). Num terceiro tempo debruço-me sobre tendências da pesquisa. Por último, abordo a integração quer dos sistemas de formação quer dos sistemas de pesquisa, em particular no espaço europeu de ensino superior, e alguns dos seus efeitos, em particular a nível da diferenciação/estratificação das universidades.

A emergência da universidade empresa

O tema é recorrente nos estudos sobre as relações entre o Estado/universidade/mercado sendo de realçar o estudo de Clark (1983), um dos primeiros a abordar em profundidade o tema, ao qualificar através do seu conhecido triângulo de governança os três poderes que regulam e coordenam os sistemas de ensino superior e de investigação. Reportando-se ao trabalho de Clark, Dagnino (2011, p. 187) refere que o estudo "mostra como a combinação dessas três forças (Estado, oligarquia académica e mercado) produz vectores que, em cada situação espaço temporal concreta, tendem a

materializar formas de governança que apresentam algum grau de estabilidade. E também, como a coalizão entre os actores sociais que em cada situação manifestam seus interesses e valores pode dar origem a formas de governança que favorecem a orientação da universidade para objectivos que hipertrofiaram algumas das suas características”. Ou seja, explorando a figuração de Clark, o acréscimo de mais um vértice (mercado) ao triângulo veio não só criar novas relações (lados do triângulo) mas também alterar o lado já existente (Estado/Universidade). O triângulo ficou agora mais escaleno.

Compreende-se assim que enquanto na universidade de matriz Humboltiana competia ao Estado proteger a universidade de interferências externas (pressões económicas e sobretudo da igreja, ou seja, em ruptura com a universidade medieval até então dominada pelo Papado) de forma a garantir a liberdade académica dos seus agentes, hoje em dia “o Estado, em vez de proteger a liberdade académica de interferências externas, toma medidas, se necessário através de canais legais, para garantir a interferência do exterior de forma a tornar a Universidade funcional (Amaral, 2010, p. 50). A involução é pois marcante.

Mais perto de nós, um exemplo bem conhecido é o das universidades no Reino Unido durante os anos 80 em que, segundo Maassen (2008), se assistiu a uma profunda interferência do governo Thatcher (na esteira do que havia acontecido nas universidades USA na era Reagan) de forma a quebrar a “oligarquia académica” e introduzir uma “crescente influência no governo e gestão institucional” (p.77)

É sintomática a recente defesa feita pela Comissão Europeia na construção da ERA (European Research Area/Espaço Europeu de Pesquisa) no seu extenso relatório Metris sobre “Trends in Social Sciences and Humanities” (EC, 2009), incluindo portanto a área da Educação. Aí se refere na rubrica “Growth, Employment and Competitiveness in a Knowledge-Based Society” (os itálicos são meus), “A ênfase no papel de indicadores da chamada *economia do conhecimento* (“*knowledge economy*”) aumentará o interesse dos pesquisadores pelo *capital humano*, social e cultural. Neste contexto, o *bem estar social* passará a ser considerado como *um factor produtivo*” (p.8). E, mais à frente, o relatório acrescenta que o contexto e as finalidades das Ciências Sociais e Humanas mudaram drasticamente dado que estas disciplinas estão a passar por uma redefinição do seu papel e lugar na sociedade, acrescentando que “Os novos desafios económicos associados com o conhecimento levam ao desenvolvimento de novos arranjos institucionais articulando *financiamento da pesquisa e ganhos económicos*. A

procura da inovação está levando a novas articulações entre a pesquisa e o sector empresarial (“corporate sector”). As carreiras académicas estão também mudando drasticamente dado que o financiamento de curto prazo acelerou a tendência de *precarização (“casualisation”) do trabalho académico*” (p.17)

Este último aspecto relativo à precaridade do trabalho nas carreiras científicas é perturbador. Na verdade, é hoje notório (e dramático, pelo menos na Europa) o emprego científico precário, em que milhares de jovens investigadores altamente qualificados se vêm confrontados com a falta de perspectivas de iniciarem/continuarem as suas carreiras de investigação (bem como a organização a médio termo de projectos pessoais de vida).

Estas passagens (ver em particular capítulos 1 a 5 do relatório) levantam importantes questões de ordem não só de política sectorial mas também de ordem epistemológica e metodológica sobre esta área do conhecimento como sejam a passagem do conhecimento de bem público a mercadoria ou de uma outra organização da pesquisa em função da agenda do mercado. A procura da “verdade pela verdade”, matriz da Universidade Moderna e cujo ethos de valorização da produção de conhecimento é a sua marca de água, passou a ser ameaçada agora pela sua eficiência na produção e venda de serviços ao exterior.

Lima (2010) aponta aliás um possível risco derivado das mudanças em curso: “A Educação é um conceito em mudança acelerada, correndo o risco de vir a ser politicamente considerada como arcaico e facilmente substituível por outros conceitos alternativos e, portanto, ser transformada no campo de acção de profissionais da inovação e da indústria do conhecimento, ao serviço das agendas do Estado, de actores privados e de todo o tipo de promotores” (p.61).

Rhoades (2007) analisa algumas situações recentes nos USA sobre mudanças nos modos de produção de conhecimento no quadro da teoria de Michael Gibbons e considera que já não é a mudança de Modo I para Modo II que está em jogo mas sim um novo modo, Modo III, devido ao uso intensivo das TIC. Tal uso intensivo vai acentuar a natureza empresarial da Universidade: “a venda de serviços afecta inclusivamente a natureza da instrução ao considerá-la como um serviço educativo para ser distribuído e comercializado. Na nova economia, as instituições esforçam-se por comercializar os produtos académicos dos professores de forma a gerar maior rendimento” (p. 4). Ou seja, na nova economia os “avanços tecnológicos estão

relacionados com a comercialização do conhecimento” (p.7), abrindo assim novas questões sobre a propriedade intelectual da produção académica.

Da autonomia institucional

Através dos governos ou instâncias próprias os Estados sempre controlaram (ou tentam controlar) a Universidade. Tem pois sentido distinguir a autonomia académica (pedagógica e científica) historicamente assegurada à Universidade Moderna da autonomia institucional aqui entendida não como mera transferência de “autoridade” das instâncias nacionais (ou supranacionais) para as instituições universitárias mas sim no reforço nestas últimas da sua capacidade de auto-regulação, de graus de liberdade na definição e aplicação das suas estratégias de desenvolvimento. Em particular, no que respeita à vertente administrativa e de financiamento.

A abertura das universidades ao mercado implicou necessariamente um maior grau de autonomia institucional concedida pelos governos de forma a esta dar respostas em termos e tempos oportunos às novas solicitações do mercado. Só que, Amaral (2010, p. 57) refere que nada garantia que tal maior grau de autonomia institucional de universidade competindo no mercado correspondesse a estratégias de promoção do bem público ou sequer compatíveis com políticas governamentais. E o mesmo autor acrescenta, “tal situação criou o que pode chamar-se de contradição fatal do neo – liberalismo: por um lado, defende-se a preponderância do mercado e a diminuição da intervenção do Estado mas, por outro lado, o Estado foi forçado a intervir para corrigir o comportamento de instituições autónomas que competiam de acordo com as regras do mercado” (idem). A resolução de tal contradição (ou pelo menos a sua tentativa) consistiu nos “governos introduzirem um número crescente de mecanismos para assegurarem que as instituições comportam-se de acordo com o que os governos esperam delas” (idem).

O mesmo autor, refere ainda diversos sistemas de controlo de que os governos se servem para tal efeito: “os governos cada vez mais usam sistemas de controlo mais sofisticados, incluindo mecanismos de planeamento, financiamento, indicadores de desempenho e medidas da qualidade académica. A melhoria da qualidade e prestação de contas (“accountability”), tradicionalmente aceites como finalidades da avaliação da qualidade, foi sendo substituída pela finalidade de informar os clientes do mercado e de assegurar que as instituições, apesar da sua autonomia e competirem num mercado convergem com as políticas do governo” (idem). Em resumo, “a pressão exercida por

políticas no quadro da Nova Gestão Pública reflecte-se na perda de autonomia individual e liberdade académica, em troca de uma propalada autonomia institucional” (idem). Parafraseando Guy Neave (2008), nasceu o Estado avaliador.

Antunes (2007, p.11) aponta na mesma direcção mas identifica e caracteriza o importante papel da regulação de novos actores supranacionais no caso da construção do Espaço Europeu de Ensino Superior: “Tal nova orientação é acompanhada de forma subtil por uma crescente burocratização do processo, com predomínio de decisões do tipo hierárquico visando o controlo da natureza e calendário de decisões, e também pela criação de estruturas ad hoc (grupo de estudos, gabinetes...) que frequentemente ultrapassam os limites de decisão para que foram criadas”. Para Antunes não é só a burocratização dos processos que está em jogo mas também a própria transparência e democraticidade que fica ferida pela entrada em cena de novos actores supranacionais

“A impressionante produção de instrumentos, procedimentos e metodologias de controlo, por parte de entidades extranacionais, gritantemente contrastantes com a virtual ausência de acompanhamento, responsabilização, ou mesmo simples informação, perante os atores, grupos ou categorias envolvidos no terreno da acção quotidiana de realizações das missões, funções e políticas educativas institucionais e nacionais” (idem).

Ou seja, é caso para perguntar “quem decide acerca dos fundamentos e sentidos das decisões” (idem, p. 23).

Neave (2008, p. 49) vai mais longe e considera que a autonomia institucional, tal como a conhecíamos, está morta: “Se hoje em dia a autonomia institucional é um assunto de discussão relevante na agenda da Educação Superior na Europa continental, é em boa parte devido a que a relação específica entre Estado e educação superior que assegurou a estabilidade institucional durante mais de dois séculos, está morta” (idem). A passagem de um modelo de controlo estatal para um modelo de supervisão estatal (Estado avaliador), é acompanhado da entrada em cena de novos actores locais na governança das universidades, os representantes dos agentes externos (stakeholders externos) sob a forma de conselho de curadores e verdadeiros responsáveis pela definição estratégica de desenvolvimento da universidade. Os princípios genéricos de condução dessa nova governança seguem de perto o ideário da Nova Gestão Pública (“New Public Management”) em que os “gestores públicos emulam não só as práticas mas também os valores do sector privado (Amaral, 2004, p.40). Os reitores ficam, no essencial, limitados à gestão e condução do processo. Os académicos são subalternizados. Como noutro lado referi (Cachapuz, 2011, p.96) “Há uma influência

crescente de vários atores na definição das políticas nacionais de educação, em particular, da Comissão Europeia (67%), atores externos (indústria, negócios..., 73%)”.

Tais dispositivos de governança, as restrições ao financiamento e precarização do emprego docente, são os três instrumentos chave que os governos se devem agora para que as instituições façam aquilo que os governos querem que as universidades façam.

Sistemas de integração

Uma importante tendência internacional na organização dos sistemas de ensino superior e de pesquisa é a sua integração. O tema da integração tem justamente merecido a atenção de vários investigadores levantando questões pertinentes como sejam, como é que se devem organizar as relações entre as instituições no quadro dos sistemas de integração, identidades nacionais versus internacionalização ou ainda novos processos de diferenciação entre as instituições.

No que respeita à pesquisa, um bom exemplo é a construção do Espaço Europeu de Pesquisa. No essencial, o desenvolvimento em curso tem a ver com a convicção de que, em tempos de globalização, nenhum país europeu tem por si só recursos suficientes para ser competitivo a nível mundial no que à pesquisa científica diz respeito. Ao mesmo tempo, é necessário operar a nível transnacional e estancar o actual êxodo dos cientistas da Europa (ver <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en>).

A ERA, área de pesquisa europeia, foi lançada em 2000 com o fim de criar um verdadeiro mercado de conhecimento aberto ao mundo. A Europa tem a dianteira em muitos campos, mas não podemos ser complacentes. Produzimos mais publicações científicas que os USA mas as nossas publicações científicas são menos frequentemente citadas que as deles. Menos de 1% dos fundos nacionais são correntemente coordenados através das fronteiras. ERA é o pilar que acompanha o nosso novo programa de financiamento, Horizonte 2020. A nossa estimativa é de que os dois possam contribuir para um acréscimo de 1% de crescimento e cerca de 1 milhão de novos empregos” (2012, discurso do presidente, 17/7/12).

Naturalmente não está em jogo o sucesso e relevância de alguns dos programas em curso a nível regional e europeu, em particular no âmbito da ciência e tecnologia. Refiram-se de entre os mais conhecidos: o “EURTD Framework Programs”, incluindo o actual 7ª Programa Quadro (2007-2013), bem como um número considerável de programas, infra - estruturas intergovernamentais e organizações de pesquisa. Alguns deles já existem há bastante tempo, por exemplo, “European Organisation for Nuclear Research (CERN)”, “European Atomic Energy Community (Euratom)”, “European Space Agency (ESA)”. Mas há novas organizações que estão a ampliar o âmbito da

ERA, como o “European Research Council”, o “Joint Technology Initiatives” e o “European Institute for Innovation and Technology”.

Tais programas são desenvolvidos por agências/consórcios supranacionais, transversais aos diferentes países envolvidos, por estes financiados, e frequentemente com staff próprio. No entanto, quando a integração da pesquisa diz respeito às universidades, em geral através de redes de pesquisa em torno de projectos bem determinados, a situação é mais complexa devido a interesses diversificados de pesquisa das instituições participantes, sustentabilidade diferenciada das suas estruturas de pesquisa bem como dinâmicas próprias tendo a ver com a sua organização e prestígio. Na verdade, as instituições de ensino superior diferem de modo acentuado no que respeita à pesquisa, não só a nível nacional ou ainda entre diferentes países. Os vários rankings de universidades que frequentemente são publicados com base na sua actividade científica (ou mesmo só na produção científica) expressam essa diferenciação. Por exemplo, “o que temos agora é um ranking das 200 universidades europeias de topo, baseado no “ISI Web of Science publications”, bem como uma lista das universidades europeias incluídas no ranking das 200 ou 500 universidade de topo a nível mundial” (relatório EUMIDA, EC, 2009).

Tal abordagem levanta questões pertinentes aos autores, por exemplo: “Qual a proporção do trabalho das instituições europeias de ensino superior que é reflectido nesses rankings? Como é que poderíamos descrever e medir as actividades de pesquisa dessas universidades, ou outras instituições de ensino superior, que produzem pesquisa mas não atingem o nível de visibilidade para serem incluídas nos rankings, ou produzem investigação que não é facilmente identificada pelos indicadores do “ISI Web of Science”? (idem, p.20).

Tais questões estão mal resolvidas. A actual situação tem consequências na hierarquização das instituições e, por via disso, no financiamento diferencial das instituições em função de indicadores não consensualizados e na mobilidade internacional assimétrica de alunos de doutoramento (maior apetência para universidade com maior prestígio); ou seja, de algum modo reproduzindo e amplificando a estratificação existente.

Um segundo exemplo de integração, porventura mais conhecido, tem a ver com a criação (ainda em curso) do Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES), cuja face mais visível é o designado processo de Bolonha e sobre que existe hoje abundante documentação relativa à sua concepção, desenho e desenvolvimento (ver em particular

Pereira e Almeida, 2009, 2011; Sursock & Smidt, 2010). Salvo aspectos organizacionais (tendo sobretudo a ver com a arquitectura do programa e implementação da estrutura de graus académicos), o EEES está longe de atingir os objectivos e metas a que se propôs.

A crise que actualmente assola a Europa (26 milhões de desempregados declarados só na União Europeia) não é abonatória de tais objectivos e metas inicialmente previstas. Mas não só. A crise actual amplifica dificuldades existentes com origem nas especificidades das instituições de ensino superior e nos contextos nacionais diferenciados em que operam abrindo portas para processos de hierarquização. Amaral (2008) refere (com base no conhecido documento da União Europeia *The Best Use of Resources*) que, no horizonte da construção do Espaço Europeu de Ensino Superior, perfila - se um modelo de estratificação das instituições de ensino superior em que o ensino superior seria essencialmente da responsabilidade de países tecnologicamente mais avançados (p. 50).

Reflectindo sobre a questão da integração versus hierarquização, Bleiklie (2005) considera que durante o processo de integração uma ordem hierárquica emerge. A razão de tal ocorrência é que a integração organizacional implica estandarização. “Os sistemas de educação superior no mundo ocidental afastaram-se de um sistema no qual categorias de instituições eram diferenciadas de acordo com a sua especialização, tal como formação de professores, formação de engenheiros, formação de pessoal de serviços médicos ou universidades de pesquisa. Estes sistemas não estavam integrados em termos político-administrativos mas formavam um “todo orgânico” de modo independente e com funções especializadas de forma a poder desenvolver os seus próprios perfis. Tal situação mudou (p.36). Ou seja, Bleiklie considera que os desenvolvimentos actuais nas instituições de ensino superior implicam uma mudança de sistemas funcionalmente especializados para sistemas mais integrados e hierarquizados: “A expansão dos sistemas de educação superior e a chamada sociedade do conhecimento podem ter efeitos profundos nos sistemas de educação superior e de pesquisa. Há poucas dúvidas de que a integração e hierarquização vieram para ficar e serão mais proeminentes no futuro” (p. 55).

Em síntese, estamos longe de ter respostas claras sobre como é que se devem organizar as relações entre as instituições de ensino superior no quadro dos sistemas de integração, sobre quais os melhores procedimentos a seguir tendo em vista a sua integração e dos riscos da hierarquização institucional, por exemplo, entre universidades de formação e universidades de pesquisa.

Notas finais

De acordo com Paradise et al. (2009), a história dos sistemas de ensino superior dos países da Europa Ocidental embora tenha muito em comum segue caminhos diferenciados. Em vários países universidades parecem ter mudado drasticamente nos últimos anos. Tais mudanças não estão estabilizadas e reformas continuam por todo lado de modo a redefinir sistemas de ensino superior e de pesquisa em termos da sua missão e modos operativos. O que estes pesquisadores nos dizem é que o processo de mudança não está fechado. Na verdade, embora seja claramente visível uma orientação dominante para o mercado, há vários outros indicadores que devem ser equacionados. Por exemplo, Maassen (2008) lembra que os sistemas de ensino superior (pelo menos na Europa) continuam largamente dependentes do financiamento público, entre 50% a 75% do seu orçamento (p. 98).

As dinâmicas da actual situação suscitam justificadas questões de possíveis cenários futuros de desenvolvimento das instituições de ensino superior e, em particular, das universidades. No caso dos países da OCDE Stéphan Vincent-Lancrin (2006) questiona-se sobre: O que é poderá mudar nos próximos tempos? Poderá a missão das universidades ser levada a cabo no médio termo segundo uma evolução gradual ou mudança radical?

O autor refere o interesse em promover uma reflexão estratégica sobre o sistema global de educação superior (em particular na pesquisa) por parte da comunidade interessada e propõe quatro cenários organizados de acordo com um espaço de possibilidades em quatro quadrantes limitados pelos eixos: nacional/internacional (eixo de integração internacional) e administração pública/mercado (eixo de governança) (p. 196). Vale a pena referi-los sumariamente. No cenário 1, “Colaboração Aberta/Open Collaboration”, (quadrante administração/internacional) pode-se imaginar a pesquisa académica financiada no essencial por fundos públicos, substancialmente internacionalisadae envolvendo sobretudo colaboração e não tanto competição. Este é um cenário marcado pelo ideal de “free and open knowledge – um ideal que a sociedade civil poderia impor com base em que a pesquisa é largamente paga pelos contribuintes e portanto deve ser livremente acessível” (idem). No cenário 2, “Promoção de Interesse Nacional/National Interest promotion”, quadrante administração/nacional, a maioria das instituições de ensino superior tem interesses de pesquisa relacionados com o seu ambiente próximo, local ou regional. Dois campos notórios de estudo são as humanidades e ciências sociais, valorizados pelo seu impacto cultural. Outros campos de pesquisa embora menos visíveis no âmbito nacional já estão mais integrados com o sector económico. “Para os académicos, o ensino é o objectivo fundamental, indo ao encontro de expectativas dos alunos e de decisores políticos” (idem). No cenário 3, “Mercado de Pesquisa Internacional/International Research Market”, quadrante mercado/international, as instituições competem globalmente para prover serviços aos governos, mercado, sociedade civil e instituições privadas. “Com a liberalização, a pesquisa académica é agora muito semelhante à pesquisa levada a cabo no sector privado, que usa em boa parte a pesquisa académica; esta é agora financiada por fundos públicos e privados com um aumento dramático de receitas pelas patentes obtidas” (idem). No cenário 4, “Nova Gestão Pública/New Public Management”, quadrante mercado/national, a pesquisa académica continua em parte a ser financiada por fundos públicos mas segundo padrões de gestão que explora “quasi-market forces”. As instituições são agora autónomas. Embora ainda dependentes de fundos públicos os seus orçamentos diversificaram as fontes de financiamento por exemplo, patentes, mercados externos de educação, taxas de frequência dos alunos ou ligações com o mercado. “A distinção entre o sector de educação superior e sector privado não lucrativo (por exemplo, fundações) não faz agora muito sentido. A divisão de trabalho entre as instituições acentuou-se, algumas elas tornando-se especializadas” (idem).

Embora com diferentes velocidades (ver introdução deste estudo) a tendência actual das universidades é no sentido dos cenários 3 e 4. A relevância da apresentação destes quatro cenários é sobretudo fomentar a sua discussão e promover eventuais alternativas.

Nessa discussão penso ser de realçar três princípios estruturantes:

- (i) O *financiamento público* deve ser transparente e não deve ser diminuído de modo a ameaçar a qualidade e abrangência do serviço público de ensino superior, pelo menos na graduação.
- (ii) É necessário reforçar a *autonomia institucional*, assegurando o seu direito à diferença e o seu poder decisório. A autonomia institucional deve ser naturalmente balanceada com uma maior responsabilização institucional, incluindo a prestação de contas sobre as actividades gestionárias, nomeadamente através de adequados contratos programa que permitam desenvolver planos estratégicos de desenvolvimento.
- (iii) Assegurar uma maior *democraticidade* nos processos de decisão, incluindo a colegialidade e o envolvimento da sociedade civil na definição da Universidade que queremos.

Num quadro político mais alargado, através de tal discussão alargada e participada trata-se de fazer valer os nossos direitos e responsabilidades de cidadania. Para Santos (2008, p. 37), “a autonomia não se recebe, conquista-se”. Na verdade, é hoje claro que as actuais políticas de ensino superior desvalorizam o exercício da cidadania participativa em vários países, incluindo na Europa, devido à regressão, ou mesmo ausência, do espaço público de discussão das políticas públicas de educação (e não só). Por isso mesmo, são patentes tensões sociais existentes entre os processos decisórios autoritários versus democráticos, com claro predomínio dos primeiros, desvios induzidos por novos actores externos (mercado), por actores supranacionais (União Europeia) e também por disfunções em políticas nacionais. Há um crescente afastamento entre os cidadãos e os governos, ou seja, disfunções nas relações entre o poder político e os cidadãos, mesmo em sociedades em que a democracia formal existe. Jasanoff (2007) defende ser necessária uma nova ordem política que aproxime os governos e as políticas dos cidadãos, exigindo dos governos uma capacidade de discernir e ir ao encontro das solicitações e exigências dos cidadãos. Só que tal necessária aproximação vai em contracorrente da globalização (em particular da globalização económica) e do aparecimento recente de novos atores supranacionais introduzindo uma fractura na autoridade dos estados nação que não favorece tal aproximação com os cidadãos nem o controlo das mudanças. Um bom exemplo é o que se passa actualmente na União Europeia.

Tal situação não é de todo desejável. “Se existe algo certo nos assuntos da humanidade é que as aquisições valiosas somente serão mantidas através das mesmas energias que as obtiveram. Quando deixamos que as coisas cuidem de si mesmas elas irão decair” (Stuart Mill, 1861, pp. 30).

Palavras sábias.

Referências

- ALMEIDA, M.L. e PEREIRA, E. M. (orgs.) (2009). *Universidade Contemporânea: políticas do processo de Bolonha*, Campinas: Mercado das Letras.
- AMARAL, A (2004). “Managerialismo e Governação das Instituições do Ensino Superior”, em *Formas de Governo do Ensino Superior*, Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- AMARAL, A. (2008), “A Reforma do Ensino Superior Português”, em *Políticas do Ensino Superior*, Lisboa: Conselho Nacional de Educação, pp. 17-37.
- AMARAL, A. (2010). “Recent Trends in Higher Education Assessment in Europe”, *Sísifo*, nº 12, Março/Agosto 10, pp. 49-60.
- ANTUNES, F. (2007). “O Espaço de Ensino Superior para uma Nova Ordem Educacional?”, *Educação Temática Digital*, 9, nº esp., pp 1-28.
- BLEIKLIE, I. (2005). “Organizing higher education in a knowledge society”, *Higher Education*, 49, pp.31-59.
- CACHAPUZ, A. (2011). “Bolonha 2010”, em Pereira, E. M. e Almeida, M.L (orgs.), *Reforma Universitária e a Construção do Espaço Europeu de Educação Superior, análise de uma década do processo de Bolonha*, Campinas: Mercado das Letras, pp. 93-106.
- CLARK, B. (1983). *The Higher Education System*. Berkley, Los Angeles: University of California Press.
- DAGNINO, R. (2011). “Como a Comunidade de Pesquisa Participa na Política de Ciência & Tecnologia e de Educação Superior?”, em Almeida, M.L. e Pereira, E. M. (orgs.), *Políticas Educacionais de Ensino Superior no Século XXI: um olhar transversal*, Campinas: Mercado das Letras, pp. 175-204.
- EC (2009). *EUMIDA report*, Bruxelas: EuropeanComission.
- EC (2009). *METRIS report*, Bruxelas: EuropeanComission.
- ERA : <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/>
- JASANOFF, S.(2007).*Science and Democracy in Europe and USA*. Princeton: Princeton University Press.
- LIMA, L. “Educational Research and Researchers”, *Sísifo*, nº 12, Março/Agosto 10, pp. 61-70.
- MAASSEN, P. (2008). “TheModernisationofHigherEducationGovernance in Europe”, em *Políticas do Ensino Superior*, Lisboa: Conselho Nacional de Educação, pp. 71-106.
- MILL, S. (1861). *O Governo Representativo*. São Paulo, SP: Escala (trad. 2006).
- NEAVE, G.(2008). “FromtheGuardian to Observer: Trends in InstitutionalAutonomy, GovernanceandLeadership”, em *Políticas do Ensino Superior*, Lisboa: Conselho Nacional de Educação, pp. 45-70.

OLIVEIRA, T. e Holland, S. (2008). “Retórica e Realidades nas Reformas de Ensino Superior e no Processo de Bolonha”. *Ensino Superior*, 29, pp. 19-23.

PARADISE, C., et al. (2009). “Universities Steering Between Stories and History”, *Higher Education Dynamics*, 25, pp. 27-246.

PEREIRA, E. M. e ALMEIDA, M.L (orgs.) (2011), *Reforma Universitária e a Construção do Espaço Europeu de Educação Superior, análise de uma década do processo de Bolonha*, Campinas: Mercado das Letras.

SANTOS, S. (2008). “Algumas lições de 20 anos de autonomia do ensino superior”, em *Autonomia das Instituições Educativas e Novos Compromissos pela Educação*, Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 37-55.

RHOADES, G. (2007). “Technology- enhanced Courses and a Mode III Organization of Instructional Work”, *Tertiary Education Management*, 13 (1), pp. 1-17.

SURSOCK, A. & SMIDT, H. (2010), *TRENDS 2010: a decade of change in European Higher Education*, EC: Brussels, European University Association.

VINCENT- LANCRIN, S. (2006). “What is changing in Academic Research? Trends and future scenarios”, *European Journal of Education*, 41 (2), pp. 169 - 202.

ⁱ De fato, a proposta de formação docente inicial e continuada aqui analisada se fundamenta em diversas normas, que se constituem como a sua base de sustentação legal, além da já citada LDB: o Decreto nº 6.755 de 29 de janeiro de 2009, especialmente o art. 2º, art. 3º e o art. 4º do referido Decreto (BRASIL, 2013a) e a Portaria nº 833, de 16 de setembro de 2009 (BRASIL, 2013c), que serão tratados na continuidade deste trabalho.

ⁱⁱ Conforme a subcláusula primeira do ACT/2009 (BRASIL, 2009b), o Planejamento Estratégico do Estado de Mato Grosso do Sul foi elaborado com base no diagnóstico e identificação das necessidades de formação dos professores dos sistemas de ensino estadual e municipais, de acordo com os Planos de Ações Articuladas do Estado e dos respectivos municípios que aderiram ao Plano de Metas Todos pela Educação, previsto no Decreto nº 6094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2012).

ⁱⁱⁱ a) UEMS: 100 vagas em 2009, 470 vagas em 2010 e 410 em 2011; b) UFGD: 150 vagas em 2009, 177 vagas em 2010 e 287 em 2011; c) UFMS: 190 vagas em 2009, 820 vagas em 2010 e 670 vagas no 2011.

^{iv} Apesar que os cursos de Física e Química não atingiram o número mínimo de 30 alunos, exigido pelo PARFOR, a CAPES autorizou a abertura de turmas especiais.

El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) es una institución internacional no-gubernamental, creada en 1967 a partir de una iniciativa de la UNESCO, institución en la que posee estatus Asociativo. En la actualidad, reúne más de 300 centros de investigación y más de 600 programas de posgrado en Ciencias Sociales y Humanidades (maestrías y doctorados), radicados en 25 países de América Latina y el Caribe, en Estados Unidos y en Europa. Los objetivos del Consejo son la promoción y el desarrollo de la investigación y la enseñanza de las Ciencias Sociales, así como el fortalecimiento del intercambio y la cooperación entre instituciones e investigadores de dentro y fuera de la región. Del mismo modo, promueve la activa diseminación del conocimiento producido por los científicos sociales en los movimientos sociales, las organizaciones populares y las entidades de la sociedad civil. A través de estas actividades, CLACSO contribuye a repensar, desde una perspectiva crítica y plural, la problemática integral de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

Patrocinado por



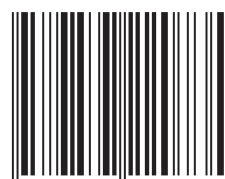
Agencia Sueca
de Desarrollo Internacional



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

CLACSO

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais



9 789877 220735